

# ANALISIS CSIS

## Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional

- Pengantar Redaksi
- Kemiskinan Petani Peternak Kecil di Nusa Tenggara Timur: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan
- Pertumbuhan Kota dan Struktur Politik
- Strategi Adaptif Keluarga Miskin di DKI Jakarta
- Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional: Kebijakan dan Reformasi
- Perdagangan Bebas dan Kesiapan Indonesia
- Peningkatan Efektivitas Sektor Keuangan untuk Kemandirian Pembiayaan Pembangunan
- Analisis Perkembangan Ekonomi Makro Indonesia 1995 dan Prospek 1996



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXV, NO. 1, JANUARI-FEBRUARI 1996

## Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	2
• Kemiskinan Petani Peternak Kecil di Nusa Tenggara Timur: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan <i>Daniel D. Kameo</i>	5
• Pertumbuhan Kota dan Struktur Politik <i>Ramlan Surbakti</i>	13
• Strategi Adaptif Keluarga Miskin di DKI Jakarta <i>Kusnadi</i>	28
• Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional: Kebijakan dan Reformasi <i>Vidhyandika Moeljarto</i>	36
• Perdagangan Bebas dan Kesiapan Indonesia <i>Nurjaman Arsjad</i>	50
• Peningkatan Efektivitas Sektor Keuangan untuk Kemandirian Pembiayaan Pembangunan <i>P. Nurwadono</i>	61
• Analisis Perkembangan Ekonomi Makro Indonesia 1995 dan Prospek 1996 <i>Alkadri</i>	72

## Pengantar Redaksi

**K**EMISKINAN petani peternak NTT adalah akibat mudahnya mereka dieksploitasi dalam sistem pemasaran dan sosial ekonomi ketergantungan, di mana daya tawar-menawar mereka sangatlah rendah. Topik ini dibahas oleh *Daniel D. Kameo*. Sebagai perbandingan ia mengemukakan bahwa pendapatan peternak setahun hanya Rp 1.117.000,- sedangkan pendapatan pedagang ternak lokal Rp 14.400.000,-, pendapatan pedagang ternak antar kabupaten Rp 57.760.000,- dan pendapatan pedagang ternak antar pulau Rp 216.000.000,- setahun. Mekanisme pasar yang tak sempurna ini dapat dinetralisasi dengan pengembangan peran lembaga ekonomi: KUD dan BRI desa, seperti pinjaman berbunga rendah demi menjauhkan mereka dari eksploitasi para pedagang. Pembinaan peternak agar efektif harus komprehensif meliputi semua aspek: seperti, pengadaan bibit dan pakan yang bermutu, teknik pemeliharaan dan pemasaran yang memadai, di samping harus integratif sebagai satu paket yang utuh.

Perluasan kota secara ekonomis dan kultural umumnya tanpa disertai perluasan administrasi teritorial. Dengan ini unit pemerintahan kota tidak dapat memenuhi kebutuhan warganya akan pelayanan publik secara efektif dan efisien, apalagi manusiawi. Bagi sebagian besar masyarakat yang marginal, miskin dan rentan, tuntutan akan pelayanan hanya terekspresi apabila mereka tidak melihat alternatif lain. Di balik kondisi itu diamati oleh *Ramlan Surbakti* bahwa hubungan antar otonomi pemerintahan selama ini bukan sebagai mitra, melainkan berciri hirarki. Sebab di mana pun proses hirarki niscaya mengurangi partisipasi politik rakyat dan pertanggungjawaban pemerintah setempat. Jika titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II, seharusnya yang diserahkan bukan hanya kewenangan implementasi melainkan juga membuat kebijakan. Jadi, Pemda Kabupaten/Kotamadya harus menyelenggarakan otonomi daerahnya dan tidak hanya memerankan wakil pusat di daerah. Kepala Daerah Tingkat II bukan bawahan Kepala Daerah Tingkat I dan DPRD Tingkat II bukan bawahan DPRD Tingkat I.

Dengan semakin derasny arus migrasi, jumlah penduduk miskin di perkotaan terutama di DKI Jakarta meningkat pesat dari tahun ke tahun. Ternyata yang menjadi penyebab mengapa mereka mampu bertahan hidup dalam situasi sulit di perkotaan ialah karena mereka mampu menyesuaikan diri dalam interaksi dengan lingkungan fisik sosial mereka. Hal ini



menurut *Kusnadi* menunjukkan adanya pola-pola, mekanisme, norma dan nilai, perangkat perilaku dan pranata sosial budaya yang dapat mereka gunakan untuk menyikapi keadaan lingkungan dan menjawab segala kebutuhan hidup mereka. Hal ini mereka lakukan dengan memobilisasikan serta mendayagunakan seluruh anggota keluarga tanpa memperdulikan jenis kelamin dan usia untuk mencari nafkah di luar rumah, sehingga akibatnya distribusi dan alokasi kekuasaan menjadi semakin merata, tidak lagi berada di satu tangan.

Politik ekonomi pembangunan Indonesia dianalisis *Vidhyandika Moeljarto* bahwa kondisinya memperlihatkan gejala sistem ekonomi legal dan formal yang tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Efisiensi pasar yang kompetitif dengan mudah diancam intervensi kebijakan yang berasal dari tekanan *interest group* dalam pemerintahan. Ada praktek politik di mana pemerintah berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta besar. Bentuk hubungan yang terjadi biasanya bersifat tradisional yang menghalalkan praktek korupsi, penyelewengan, koneksi, dan pilih kasih yang terselubung. Di dalam ketertutupan, transaksi politik dan ekonomi terlaksana hanya untuk kepentingan segelintir kelompok. Sedangkan menyuburnya praktek otoriterisme atas sumber-sumber vital masyarakat merupakan petunjuk tidak bekerjanya mekanisme politik dan ekonomi yang partisipatif. Dan praktek-praktek itu khususnya didukung sistem hukum yang sengaja dibiarkan kabur, yang prosedur penetapannya dikendalikan kekuasaan eksekutif sehingga produk hukum yang muncul tetap berpihak pada penguasa.

Sebagai suatu ide, perdagangan bebas memang telah lama dicetuskan oleh para ahli. Namun dewasa ini hal itu sudah menjadi kebijakan yang mendunia dan Indonesia pun sudah menyatakan kesediaannya untuk ikut mengambil bagian di dalamnya. Dilihat dari perkembangan yang ada baik di dalam maupun di luar negeri, tampak bahwa Indonesia harus benar-benar menyiapkan diri sebaik mungkin. Oleh karena itu, menurut *Nurjaman Arsjad* tingkat produktivitas dan efisiensi harus dinaikkan agar mampu memenangkan persaingan dan merebut pasar global. Penguasaan teknologi dan kemampuan berinovasi yang merupakan faktor mutlak yang mendukung perwujudan efisiensi dan produktivitas harus terus ditingkatkan. Apalagi sekarang ini kekayaan alam dan rendahnya upah buruh bukan lagi menjadi faktor penentu seperti dahulu. Harus disadari bahwa Indonesia betapapun masih harus melatih diri menjadi pesaing yang tangguh.

Secara resmi pemerintah menganut anggaran belanja berimbang. Dari standar teori anggaran ini menurut *P. Nurwadono* sebenarnya merupakan anggaran defisit, sebab ketergantungannya pada hutang luar negeri dari waktu ke waktu semakin membesar. Padahal masih banyak kemungkinan untuk mengefektifkan sektor keuangan, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kemandirian pembiayaan pembangunan. Ada peluang menggiatkan pendanaan domestik melalui tabungan swasta maupun pemerintah. Selama ini akumulasi tabungan swasta tidak efektif sebagai akibat kurang baiknya manajemen ekonomi makro, seperti berlanjutnya depresiasi rupiah, ancaman devaluasi, masih rendahnya perkreditan untuk investasi karena lebih banyak kredit untuk konsumsi, dan banyaknya terjadi praktek kartel, proteksi berlebihan dan kolusi. Akumulasi tabungan pemerintah dapat ditempuh dengan peningkatan penerimaan dan pengurangan pengeluaran. Pengeluaran pemerintah yang banyak

terpakai demi penyelenggaraan pemerintahan perlu dikurangi untuk meningkatkan tabungan pemerintah. Selain itu, semakin berkembangnya pasar modal akan menjadi sumber dana guna kemandirian pembiayaan pembangunan.

Seperti yang sudah diramalkan oleh beberapa pihak, dalam tahun 1995 laju pertumbuhan ekonomi Indonesia ternyata mencapai 7,3%. Dilihat dari perspektif Asia, Indonesia menduduki peringkat ke-7. Di samping pertumbuhan ekonomi tersebut terdapat pula aneka penyakit ekonomi lama seperti inflasi yang cukup tinggi dan defisit transaksi berjalan akibat melambannya laju ekspor non migas serta melonjaknya pertumbuhan impor. Masalah hutang luar negeri yang terus membengkak ditambah lagi dengan peningkatan suku bunga tampaknya akan dikurangi bebannya melalui percepatan pembayarannya dengan mendorong beberapa BUMN *go international*. Banyak hal perlu dibenahi kembali. Alkadri mengemukakan bahwa penguasaan Iptek dan pengembangan SDM di bidang industri strategis merupakan keharusan disamping penggalan sumber-sumber dana domestik melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi perpajakan. Dengan itu semua diharapkan dalam tahun 1996 kapasitas ekonomi nasional menjadi kokoh sehingga pembangunan nasional akan berjalan secara berkesinambungan.

*Februari 1996*

*REDAKSI*



# Kemiskinan Petani Peternak Kecil di Nusa Tenggara Timur\*: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan<sup>1</sup>

Daniel D. Kameo

## 1. Pengantar

**T**ERNAK dari Bali telah dimasukkan ke Timor oleh Pemerintah Hindia Belanda sekitar tujuh puluh tahun yang lalu, sehingga peternakannya sudah menjadi bagian yang penting dalam penghidupan sosio-ekonomi masyarakat Timor sejak saat itu. Karenanya Timor menjadi peng-

ekspor ternak sejak Perang Dunia II.<sup>2</sup> Propinsi Nusa Tenggara Timur senantiasa dianggap sebagai salah satu penghasil ternak paling besar di Indonesia. Dan peternakan merupakan salah satu penunjang pokok ekonomi NTT. Suksesnya sistem *paron* menyebabkan peningkatan ekspor ternak NTT dari 18.000 pada tahun 1975<sup>3</sup> menjadi lebih dari 70.000 ekor pada tahun 1990.<sup>4</sup> Pada tahun 1991 populasi ternak NTT adalah 675.990 ekor atau 6,3% dari jumlah nasional. NTT

---

\*Alih bahasa oleh Sunarto dan Daru Mursito dari Daniel D. Kameo, *Poverty Among Small Cattle Farmers in East Nusa Tenggara: A Case Study in Kabupaten Kupang and Timor Tengah Selatan*, makalah untuk lokakarya mengenai Indonesia Timur Dewasa Ini, 23-24 Agustus 1995, Department of Anthropology, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, Australia.

<sup>1</sup>Makalah ini terutama berdasarkan riset lapangan yang saya lakukan pada bulan Oktober 1994. Kecamatan Amarasi dan Amfoang Selatan di Kabupaten Kupang serta Kecamatan Molo Selatan dan Kota Soe di Kabupaten Timor Tengah Selatan dengan sengaja dipilih sebagai daerah sampel. Empat puluh petani peternak dan sepuluh pedagang/pengumpul lokal dipilih secara acak sebagai sampel dari setiap kabupaten itu. Keterangan tambahan juga dikumpulkan dari petani-petani di Kecamatan Fatuleu dan Amfoang Utara di Kabupaten Kupang. Pejabat-pejabat pemerintah lokal yang

---

bersangkutan, pengurus-pengurus KUD, dan pedagang-pedagang antar pulau juga diwawancarai sebagai sumber informasi yang pokok.

<sup>2</sup>Cunningham, Clark E., 1967, *Soba: An Atoni Village of West Timor*, dalam Koentjaraningrat (ed.), 1967, "Villages in Indonesia", Cornell University Press, Ithaca.

<sup>3</sup>Corner Lorraina, *East and West Nusa Tenggara: Isolation and Poverty*, dalam Hal Hill (ed.), 1989, *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia sejak 1970* (Singapore: Oxford University Press), 177-206.

<sup>4</sup>Kameo Daniel, 1994, *Dinamika Usaha Peternakan Sapi di Nusa Tenggara Timur: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan* (Laporan Penelitian), LPM-UKSW, Salatiga.

Tabel 1

POPULASI TERNAK DAN RASIO TERNAK-RUMAH TANGGA  
DI ANTARA PRODUSEN TERNAK DI INDONESIA, 1991

Propinsi	Populasi Ternak	% Nasional	Rasio Ternak-Rumah Tangga
1. Jawa Timur	3.062.500	28,7	0,4
2. Sulawesi Selatan	1.226.430	11,5	0,9
3. Jawa Tengah	1.190.860	11,2	0,2
4. Nusa Tenggara Timur	675.990	6,3	1,1
5. Bali	435.800	4,1	0,7
6. Aceh	398.220	3,7	0,6
7. Sumatra Barat	375.700	3,5	0,4
8. Sumatra Selatan	358.300	3,3	0,3
9. Seluruh Sisanya	2.943.590	27,6	0,1
INDONESIA	10.667.400	100,0	0,3

Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan, *Buku Statistik Peternakan 1992*, Jakarta, 1993. Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1993*, Jakarta, 1994.

juga mempunyai rasio ternak rumah tangga yang tertinggi (1,1), untuk tingkat nasional.<sup>5</sup>

Pertumbuhan populasi ternak dan eksponnya jelas-jelas menunjukkan peningkatan bagian subsektor peternakan dalam perekonomian NTT. Dalam tahun 1990 peternakan menyumbang 23% pada GDP daerah NTT, nomor dua setelah subsektor pertanian tanaman pangan.<sup>6</sup>

Meskipun demikian, kinerja ekonomi makro perindustrian ternak NTT yang mengesankan tidak niscaya mencerminkan gambaran riil dari para petani peternak kecilnya. Kebanyakan dari mereka masih hidup miskin. Dalam tahun 1993, 22,7% pen-

duduk desa dan 16,4% penduduk kota di NTT hidup di bawah garis kemiskinan, masih jauh di atas rata-rata nasional yang masing-masing angkanya adalah 13,8% dan 13,5%. Ini membuat NTT menjadi salah satu dari propinsi dengan indeks kemiskinan yang tertinggi di tanah air setelah Timor Timur, Maluku, Irian Jaya dan Kalimantan Barat. GDP daerah per kapita NTT juga yang paling rendah di Indonesia. Pada tahun 1991 GDP daerah per kapita, pada harga pasar, adalah Rp 404.000 (US\$202) yang adalah kurang dari sepertiga rata-rata nasional yaitu Rp 1.254.000 (US\$627).

Masalahnya adalah mengapa industri peternakan di NTT tidak menyumbang secara berarti bagi ekonomi rumah tangga para petani kecil? Studi kasus di empat kecamatan Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan menghasilkan beberapa jawaban yang sama atas permasalahan ini.

<sup>5</sup>Biro Pusat Statistik, 1994, *Statistik Indonesia 1993*, Jakarta.

<sup>6</sup>Biro Pusat Statistik, 1993, *Gross Regional Domestic Product of Provinces in Indonesia by Industrial Origin: 1987-91*, Jakarta.



Bagian 2 dari makalah ini memaparkan sejumlah ciri-ciri pokok petani peternak kecil. Temuan-temuan sehubungan dengan kemiskinan, hutang dan masalah peternakan lain yang dihadapi oleh petani-petani kecil dikemukakan pada bagian 3 dan 4. Sedangkan bagian 5 mengajukan kesimpulan tanggapan dan implikasi-implikasi kebijakan.

## 2. Ciri-ciri Pokok Petani Peternak Kecil

### 2.1. Ciri-ciri Umum

Hampir 75% petani peternak tidak pernah menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar atau hanya tamat Sekolah Dasar, 15% menyelesaikan pendidikan Sekolah Menengah Pertama, dan 10% sisanya mempunyai pendidikan Sekolah Menengah Atas. Lebih dari 50% petani peternak telah berpengalaman memelihara ternak selama 10 sampai 30 tahun, dan sisanya menjalankan pemeliharaan ternak selama 5 sampai 10 tahun.

Rumah tangga petani memelihara 1 sampai 10 ekor ternak setahunnya. Lebih dari 50% petani memelihara 4 sampai 6 ekor se-

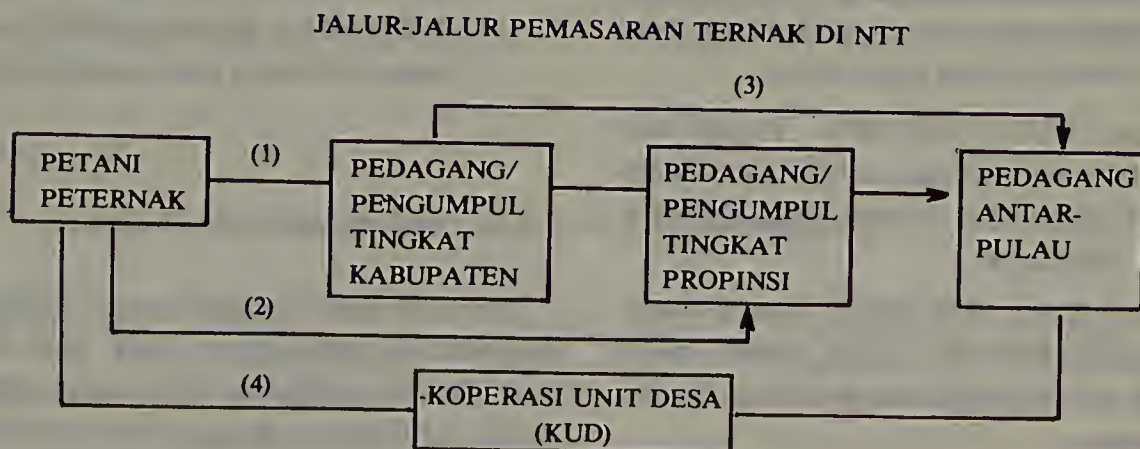
tahun atau rata-rata 5 ternak setahunnya. Lebih dari 70% peternak mempekerjakan keluarganya sendiri yang tidak diberi upah. Sekitar 40% petani memperoleh anak ternak untuk dibesarkan dari kawanan ternaknya sendiri, sedangkan 60% membeli anak-anak ternak itu. Ternak yang paling biasa dipelihara untuk dibesarkan adalah yang berumur 3 tahun, dengan rata-rata penggemukan selama setahun. Sebagian petani memilih ternak yang berumur 2 sampai 2,5 tahun dan membutuhkan 1,5 sampai 2 tahun untuk penggemukannya.

Sebagaimana halnya berkenaan dengan banyak komoditi pertanian yang lain, petani peternak tidak memperhitungkan *input*, pakan dan tenaga kerja ke dalam ongkos produksi.

### 2.2. Saluran Pemasaran

Semua petani peternak menjual hasil ternak di tempatnya sendiri. Ada empat jenis saluran pemasaran yang biasanya digunakan, seperti ditunjukkan dalam diagram berikut. Jenis saluran (1) dan (2) adalah yang paling biasa dilaksanakan di seluruh NTT.

Diagram 1



## 2.3 Pendapatan Petani Peternak dan Pedagang

### 2.3.1. Petani yang Memelihara Ternaknya Sendiri

Ada berbagai tingkatan pendapatan para petani peternak, tergantung dari jumlah ternak yang dipelihara rumah tangga. Pendapatan kotor mereka setahun berkisar dari yang minimum Rp 250.000 (US\$110) sampai maksimum Rp 8.820.000 (US\$4.465) per rumah tangga. Dengan rata-rata satu rumah tangga terdiri dari 6 orang, maka pendapatan kotor per kapita berkisar antara Rp 41.000 (US\$18) dan Rp 1.633.000 (US\$742) setahunnya. Pendapatan kotor rata-rata petani peternak adalah Rp 1.117.000 (US\$508) per rumah tangga atau Rp 237.000 (US\$108) per orang setahun. Jumlah pendapatan per kapita ini hanyalah sekitar 60% dari GDP daerah per kapita NTT dalam tahun 1991.

### 2.3.2. Pendapatan dari Sistem Kontrak (Bagi-Hasil):

Adalah menarik bahwa hampir 50% petani peternak kecil bekerja dalam pemeliharaan ternak milik pedagang setempat atau pemberi pinjaman uang. Ada tiga jenis pendapatan dalam sistem kontrak ini:

- (1) Sistem KUD (50%:50%). Petani dan KUD membagi rata selisih dari harga penjualan ternak dengan harganya sebelum dipelihara.
- (2) Model LSM (60%:40%). Petani memperoleh 60% dari selisih antara harga jual ternak dengan harga sebelum pemeliharaan.

### (3) Model pedagang setempat:

- (a) Sistem upah (dalam bentuk uang):  
Di Kecamatan Amfoang Selatan, Rp 50.000 (US\$23) per ternak setahun;

Di Kecamatan Amarasi, Rp 100.000 (US\$45) per ternak setahun;

Di Kabupaten Timor Tengah Selatan, Rp 75.000 (US\$34) per ternak setahun;

Jikalau biaya pakan ternak diperhitungkan, yang bernilai Rp 150 sehari, maka pendapatan petani per ternak setahun akan menjadi:

- untuk Amfoang Selatan:  
Rp 50.000 - (365 hari x Rp 150) = minus Rp 4.740 (US\$2,2);
- untuk Timor Tengah Selatan:  
Rp 75.000 - Rp 54.750 = Rp 20.250 (US\$9,2) atau US\$0,77 sebulan;
- untuk Amarasi:  
Rp 100.000 - Rp 54.750 = Rp 45.250 (US\$20,5) atau US\$1,7 sebulan.

### (b) Sistem pengupahan bukan dengan uang (dalam bentuk ternak):

Dalam sistem ini, pemilik mengupah petani seekor ternak untuk pemeliharaan 4 atau 5 ekor ternak bagi pemiliknya. Sistem ini yang dikenal sebagai sistem 4:1 atau 5:1 hanya terdapat di Kecamatan Amarasi, tetapi tidak populer. Biasanya dilakukan di antara keluarga atau anggota suku.

### 2.3.3. Pendapatan Bersih Pedagang

Dibandingkan dengan petani, pedagang memperoleh pendapatan yang jauh lebih baik. Seorang pedagang lokal pengumpul 15 ternak sebulannya, dengan batas keuntungan



an bersih 10%, secara mudah dapat memperoleh keuntungan bersih Rp 1.200.000 sebulan atau Rp 14.400.000 (US\$6.545) setahun. Pedagang tingkat antar kabupaten yang mengumpulkan rata-rata 60 ternak sebulan, memperoleh keuntungan bersih Rp 4.800.000 sebulan atau Rp 57.760.000 (US\$26.255) setahunnya.

Dengan batas keuntungan bersih 7,5%, para pedagang antar pulau yang mengekspor rata-rata 300 ternak sebulan memperoleh pendapatan Rp 18.000.000 (US\$8.182) sebulan atau Rp 216.000.000 (US\$98.182) setahunnya.

3. Kemiskinan, Jeratan Hutang dan Ketergantungan

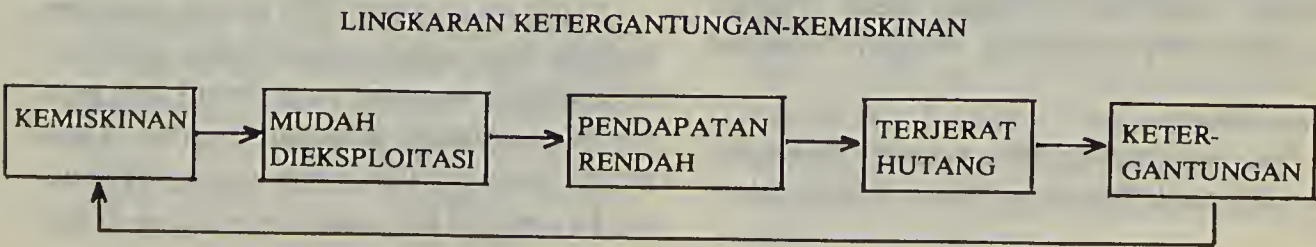
Barangkali karena dikondisikan oleh keadaan sosio budaya dan ekonomi maupun keadaan lingkungan alam, maka kebanyakan petani kecil terpaksa mau puas dengan kondisi ekonomi subsisten mereka. Pendapatan yang dihasilkannya terlalu sedikit untuk memenuhi bahkan kebutuhan dasar mereka. Petani-petani kecil ini seringkali terjerat kemiskinan, terperangkap hutang, dan menjadi tergantung pada orang lain (pemberi pinjaman uang, pedagang setempat) atas persyaratan yang tak adil.

Sebab mereka miskin dan karena itu ti-

dak memiliki kekuatan tawar-menawar, seringkali mereka menjadi kurban penghisapan kalau merundingkan kebutuhannya dengan pedagang atau pemberi pinjaman uang. Amat sering, akibat terdesak memenuhi kebutuhan pokok anggota-anggota keluarga mereka (bahan pangan semasa musim paceklik bulan September sampai Desember, bahan pakaian, pendidikan anak-anak mereka khususnya di awal tahun ajaran, kebutuhan pengobatan dan keinginan hiburan modern yang semakin didambakan (radio, tape recorder dan bahkan televisi), terpaksa petani-petani ini menjual ternak mereka pada harga yang sangat rendah atau mau menerima upah yang rendah dari pemilik ternak.

Amat sering seorang petani meminta pembayaran terlebih dahulu berupa uang atau barang dari pedagang, dalam persyaratan bahwa ia terikat harus menjual ternaknya kepada pedagang itu. Sekali terjadi seorang petani harus terjerat hutang, karena apa yang dihasilkannya biasanya berharga kurang daripada jumlah hutangnya. Untuk tetap bertahan hidup ia harus terus berhutang lagi atau meminta pembayaran terlebih dahulu, yang akhirnya membawanya jatuh lebih dalam memasuki hutang-piutang. Situasi ini pada gilirannya menimbulkan dan memperkuat hubungan ketergantungan pada pedagang lokal itu. Diagram berikut melukiskan lingkaran ketergantungan-kemiskinan.

Diagram 2





Penting diperhatikan bahwa kalau petani yang terperangkap lingkaran demikian ditanyai mengapa, tampaknya mereka tak peduli atas keadaannya, yang menurut saya berada dalam hubungan yang tak adil, ketergantungan. Jawabannya adalah sama di seluruh daerah ini: "Kami merasa terbantu dan tenang, khususnya dalam keadaan krisis demikian." Pedagang lokal dan pemberi pinjaman uang dapat memberikan jasa dan pinjaman kapan saja. Perasaan tenang meskipun terikat kepentingan pedagang itu tidak menjadi masalah bagi petani. Seringkali perasaan ini demikian kuat, sehingga misalnya di beberapa desa Kabupaten Timor Tengah Selatan KUD sama sekali tidak menarik walaupun memberikan persyaratan yang lebih baik dibandingkan dengan persyaratan pedagang tadi.

Akan tetapi ada sementara petani, khususnya mereka yang berpendidikan tinggi, jauh lebih menyadari situasi dan bersedia menerima atau mencoba alternatif-alternatif lain jika terbuka. Contohnya, kebanyakan dari mereka bersedia meminjam uang dari bank jika persyaratannya dapat mereka penuhi.

## 4. Permasalahan yang Dihadapi Petani Peternak Kecil

### 4.1. Lingkungan Alam yang Keras

Sebagaimana dikutip oleh Corner (1989) dari laporan Acil Australia Pty. Ltd.,<sup>7</sup> lingkungan alam dari sebagian besar wilayah propinsi NTT dilukiskan sebagai "teramat

rawan sebagai akibat kombinasi dari kondisi tanahnya yang pada umumnya gersang, permukaannya berlereng-lereng terjal, terpaan musim yang berat, kesuburan tanahnya rendah, dan menghadapi tekanan kependudukan". Apalagi, musim kemaraunya yang panjang: 8 sampai 9 bulan setahun, menyebabkan terbatasnya persediaan air untuk menyuburkan hijauan makanan ternak.

Luasnya tanah kritis di NTT telah meningkat dari 280.300 Ha pada tahun 1989 menjadi 1.461.100 Ha, atau 30,5% dari luas daerah ini. Dalam tahun 1991 NTT memiliki keluasan daerah penggembalaan/padang rumput 764.176 Ha, tetapi sebagian besar dari luas ini merupakan pakan hijauan bermutu rendah. Pada umumnya padang rumput tersebut sepanjang musim kemarau menjadi kering dan tak bermanfaat. Selama lima tahun terakhir, petani peternak di seluruh daerah ini menghadapi masalah menyebarluasnya *chromolina odorota*, yang dalam istilah setempat dikenal *rumpit belalang*. Jenis rumput ini mengurangi luasnya daerah penggembalaan secara berarti.

### 4.2. Merosotnya Pasok Ternak Berkualitas Baik untuk Pembibitan

Penggalakan ekspor ternak jenis Bali dari Timor selama 20 tahun terakhir menyebabkan kemunduran genetik. Tidak ada usaha untuk menghentikan arus keluar ternak berkualitas tinggi yang dapat dipakai untuk mempertahankan bibit genetik yang baik.

Sejak awal tahun 1990 ternak yang berkualitas baik untuk penggemukan sudah sulit diperoleh menurut para petani dan pejabat pemerintahan setempat. Jumlah ekspor ternak berumur tiga tahun untuk digemukkan, ke propinsi lain telah turun secara drastis

<sup>7</sup>Biro Pusat Statistik, 1994, *Penduduk Miskin dan Desa Tertinggal 1993: Metodologi dan Analisis*, Jakarta.



dari 12.800 ekor pada tahun 1990 menjadi hanya 5.900 ekor pada tahun 1993.

## 5. Kesimpulan Tanggapan dan Saran Kebijakan

### 5.1. Kesimpulan Tanggapan

Pemeliharaan ternak masih merupakan salah satu dari sedikit potensi ekonomi di NTT, khususnya di Pulau Timor. Peternakan mempunyai potensi untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomis petani-petani kecil. Ada juga peluang untuk memajukan teknologi penggemukan dan peningkatan kualitas padang penggembalaan untuk menaikkan produktivitas.

Sejumlah besar petani peternak terpeangkap hutang dan dieksploitasi oleh pedagang, pengumpul dan pemberi pinjaman uang lokal. Lembaga-lembaga yang disponsori pemerintah seperti KUD belum menguntungkan petani-petani kecil secara berarti.

Populasi ternak yang berkualitas baik untuk penggemukan menyusut. Pemenuhan kebutuhan air dan pakan hijauan dalam musim kemarau makin lama menjadi semakin kritis.

### 5.2. Saran-saran Kebijakan

Pendapatan petani peternak kecil dapat ditingkatkan antara lain dengan:

(1) Penyediaan ternak berkualitas baik untuk dipelihara. Harus ada usaha untuk melindungi potensi genetik ternak jenis Bali di Timor. Adanya suatu pusat inseminasi buatan di NTT mungkin merupakan jalan pemecahan yang baik.

(2) Mekanisme pasar yang tak sempurna dapat dinetralisasi dengan pengembangan peranan lembaga ekonomi, seperti KUD dan BRI unit desa (bank desa). Pinjaman yang berbunga rendah bagi petani peternak adalah suatu alternatif untuk menghindarkan mereka dieksploitasi oleh pemberi pinjaman uang dan pedagang lokal.

(3) Upaya apa pun untuk menolong petani peternak kecil harus dirancang secara hati-hati. Upaya ini hanya dapat berhasil jika terintegrasikan (meliputi semua segi budidaya ternak) dan komprehensif sebagai paket yang lengkap. Terintegrasi bukan hanya dalam arti kegiatan pertanian yang lengkap melainkan juga dalam arti seluruh lingkaran produksi, dari pembibitan, pemberian pakan, teknik penggemukan, pendidikan/pelatihan pemasaran. Program kredit misalnya, tidak akan berhasil untuk rumah tangga petani yang miskin jika tidak termasuk menunjang kebutuhan dasar yang lain dari rumah tangga itu. Aset atau modal apa pun tidak dapat digunakan untuk menghasilkan *output* oleh rumah tangga miskin mana pun, karena langsung akan dipakai untuk kepentingan konsumsi bila saja kebutuhan muncul, khususnya dalam situasi yang kritis.

(4) Berdasarkan harga tahun 1994 dan kebutuhan fisik minimum (KFM) daerah, perhitungan sampel berikut menunjukkan bahwa jika sebuah rumah tangga petani dengan anggota keluarga 6 orang ingin memelihara ternak sebagai sumber utama pendapatannya, maka diperlukan memelihara 7 sampai 8 ekor ternak per tahun agar memperoleh pendapatan cukup untuk memenuhi kebutuhan mereka yang sangat dasar.

Perkiraan pendapatan per seekor ternak setahun:

Harga Jual Ternak	Rp 800.000
Modal (ternak untuk digemukan)	Rp 300.000
Biaya pakan dan kesehatan	Rp 50.000
<hr/>	
Pendapatan petani per seekor ternah setahun	Rp 450.000

Menggunakan KFM sebagai patokan, katakanlah 60% dari KFM untuk seorang

pekerja adalah Rp 48.000 per kapita sebulan atau Rp 288.000 per rumah tangga sebulan, maka sebuah rumah tangga membutuhkan pendapatan minimum Rp 3.456.000 setahun. Dengan perhitungan sederhana di atas, jumlah pendapatan tadi baru dapat dicapai dengan memelihara 7 sampai 8 ekor ternak setahun,` dengan mempertimbangkan skala ekonominya masih di bawah titik optimal.



# Pertumbuhan Kota dan Struktur Politik

*Ramlan Surbakti*

**B**EBERAPA waktu yang lalu terungkap rencana Mabes Polri untuk mempertimbangkan perubahan status Kepolisian Wilayah Kota Besar (Polwiltabes) Surabaya menjadi Kepolisian Daerah Metropolitan (Polda Metro) Surabaya. Salah satu alasan yang diberikan untuk mempertimbangkan perubahan status tersebut ialah volume dan jenis permasalahan keamanan dan ketertiban yang dihadapi warga masyarakat Surabaya sudah mencapai peringkat yang biasanya dihadapi Polda.

Gagasan yang mirip, yaitu tentang perubahan status Kotamadya Surabaya menjadi Kota Raya setingkat Daerah Tingkat I sudah lama pula dikemukakan. Alasan yang dikemukakan untuk mendukung gagasan tersebut tidak hanya luas wilayah dan jumlah penduduk, tetapi juga volume dan jenis permasalahan yang dihadapi Surabaya sebagai kota terbesar kedua setelah Jakarta.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas perubahan status dan struktur tersebut, melainkan untuk menunjukkan keterkaitan erat antara pertumbuhan kota dengan lingkup struktur pemerintahan dan de-

ngan tingkat kuantitas dan kualitas pelayanan publik.<sup>1</sup> Struktur pemerintahan dan kuantitas ataupun kualitas pelayanan publik inilah yang disebut struktur politik.

Permasalahan yang ditimbulkan oleh pertumbuhan kota hanya akan dapat diatasi dengan struktur pemerintahan yang relevan. Struktur pemerintahan yang relevan dan pas tidak hanya akan mampu menangani permasalahan yang ditimbulkan oleh pertumbuhan kota, tetapi juga dapat menjamin distribusi pelayanan publik dalam kuantitas dan kualitas yang memadai serta *fair*. Uraian berikut ini akan menyajikan struktur politik yang diperkirakan dapat merespon masalah-masalah yang ditimbulkan pertumbuhan kota yang pesat.

## Pertumbuhan Kota dan Masalahnya

Pertumbuhan kota tidak hanya ditandai oleh peningkatan industrialisasi sebagaimana dibuktikan antara lain oleh kehadiran se-

---

<sup>1</sup>Ramlan Surbakti, "Struktur Pemerintahan Kota", *Surabaya Post*, 29 April 1993, vi.

jumlah kawasan industri, pembangunan berbagai kompleks perumahan dan pemukiman baru, kemunculan pusat-pusat perdagangan barang dan jasa, perbankan dan perkantoran, pendidikan dan rekreasi, di samping peningkatan berbagai sarana transportasi, tetapi juga ditandai oleh perluasan kota ke daerah sekitar baik secara ekonomis dan kultural maupun secara administratif.

Pertumbuhan kota yang demikian pesat tidak hanya mengundang migrasi besar-besaran, baik pendatang yang memiliki ke-trampilan dan keahlian maupun hanya mengandalkan tenaga, dari daerah pedesaan dan kota-kota kecil sehingga penduduk kota-kota besar meningkat secara cepat,<sup>2</sup> tetapi juga menuntut pembangunan infrastruktur yang lebih banyak serta cepat dan pelayanan publik yang lebih besar baik jumlah maupun kualitasnya.

Konflik pertanahan berupa pembebasan tanah tanpa ganti rugi yang memadai ataupun berupa penggusuran paksa maupun menyangkut batas wilayah antar kota dengan daerah sekitarnya, merupakan konsekuensi logis dari konsep pembangunan kota yang lebih menekankan pertumbuhan kota secara fisik yang jelas memerlukan lahan yang lebih luas.<sup>3</sup>

Pertumbuhan kota yang demikian ini pada akhirnya menyebabkan kota berkembang menjadi pusat segala aktivitas, mulai dari ekonomi perdagangan, industri, ke-

uangan dan jasa, politik dan pemerintahan, pendidikan dan rekreasi, sampai pada informasi dan budaya. Tidaklah mengherankan kalau kota besar kemudian mampu menarik sumber daya ekonomi tidak hanya dari daerah sekitar tetapi juga dari seberang pulau, seperti hutan Kalimantan justru dikelola dari Jakarta.

Tidaklah mengherankan kalau perkembangan kota jauh lebih cepat daripada perkembangan desa, perkembangan kota besar jauh lebih cepat daripada perkembangan kota kecil, dan para warga kota jauh lebih kritis dan lebih berani mengajukan tuntutan kepada Pemda daripada warga desa. Tetapi pada pihak lain, masalah-masalah sosial, seperti penggusuran, pengangguran tak kentara, pendapatan yang rendah, pemukiman kumuh, degradasi lingkungan fisik, kriminalitas, kemacetan lalu lintas, dan kesenjangan sosial-ekonomi jauh lebih menonjol di perkotaan daripada di pedesaan.

## Struktur Politik Kota

Kalau demikian, struktur politik macam apakah yang relevan untuk menampung dampak pertumbuhan kota sebagaimana digambarkan secara ringkas di atas? Tujuh karakteristik struktur politik berikut diperkirakan akan mampu merespon masalah-masalah perkotaan yang ditimbulkan pertumbuhan kota yang pesat.<sup>4</sup>

Pertama, unit pemerintahan yang bertanggung jawab menangani jenis pelayanan publik tertentu harus memiliki wilayah ju-

<sup>2</sup>Uraian lebih lengkap baca Philip M. Hauser, dkk., *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan: Studi Kasus di Beberapa Daerah Perkotaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985).

<sup>3</sup>Uraian lebih jauh dan kasusnya, baca Hans-Dieter Evers, *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia* (Jakarta: LP3ES, 1982).

<sup>4</sup>Diadaptasi dari Felipe V. Oamar, "Governing Metropolitan Regions: Some Approaches for Metro Manila," *Philippine Journal of the Public Administration* XXXI, no. 2, April 1987.



ridiksi yang cukup luas untuk meminimalkan tumpahan keuntungan ataupun biaya sosial ke dalam daerah lain. Hal ini biasanya ditangani dengan perluasan wilayah kota (aneksasi) ke daerah sekitar.

Karena pertumbuhan kota sangat tinggi dan cepat, maka perluasan seterusnya menimbulkan suatu dilema. Kalau tidak diperluas lagi, timbullah persoalan tumpahan (*spill-over*) keuntungan tetapi lebih banyak biaya sosial (*social cost*) ke daerah sekitar. Para warga di perbatasan itu bekerja dan membelanjakan penghasilannya di kota, tetapi tempat tinggal dan pelayanan publik diterima dari pemerintah daerah sekitar. Namun apabila wilayah diperluas, tidak hanya permasalahan yang dihadapi pemerintah kota bertambah besar tetapi juga semakin sukar bagi warga kota untuk mengontrol pemerintah kota yang semakin menjadi birokrasi yang menggurita.

Hampir semua kota besar di Indonesia pernah mengalami perluasan wilayah (aneksasi) ke daerah sekitar. Tetapi upaya perluasan berikutnya tidak hanya ditolak oleh pemerintah daerah sekitar tetapi juga oleh Pemerintah Pusat. Yang terjadi kemudian ialah perluasan kota secara ekonomis dan kultural tanpa perluasan administratif-teritorial.

Kedua, luas wilayah unit pemerintahan seyogyanya cukup besar demi memungkinkan realisasi *economics of scale*. Penggunaan sumber daya akan semakin efisien, apabila yang menjadi "pasar" dari produksi itu cukup besar. *Economics of scale* memang lebih merujuk pada jumlah penduduk yang menjadi konsumen, tetapi bagaimanapun jumlah penduduk yang besar memerlukan wilayah yang lebih luas.

Ketiga, unit pemerintahan harus memi-

liki luas jurisdiksi geografis (penduduk, sumber daya ekonomi) yang cukup bagi pelaksanaan pemerintahan yang efektif. Tanpa sumber daya ekonomi yang memadai, suatu unit pemerintahan kota tidak akan dapat memenuhi kebutuhan dan tuntutan warganya. Keempat, unit pemerintahan harus memiliki otonomi yang memadai (kewenangan yang efektif) untuk membuat dan melaksanakan kebijakan publik, dan birokrasi yang efisien untuk melaksanakan pelayanan publik. Singkat kata, faktor ketiga menyangkut pendapatan daerah sedangkan faktor keempat menyangkut kewenangan mengurus rumah tangga sendiri.

Kelima, suatu unit seyogyanya bertanggung jawab dalam sejumlah fungsi yang memadai sehingga tidak hanya dapat menjadi arena bagi penyelesaian konflik kepentingan, tetapi juga mampu menyeimbangkan kebutuhan pemerintah dengan sumber daya yang dikuasainya. Semakin sedikit fungsi yang dilakukan semakin terbatas pula ruang gerak pemerintah kota untuk memenuhi kepentingan warga kota yang beragam itu.

Karena pemerintah kota tidak mungkin memenuhi semua permintaan warganya pada saat yang sama, maka jumlah fungsi yang memadai akan memungkinkan pemerintah mengalokasikan suatu pelayanan publik mengenai fungsi tertentu pada sebagian masyarakat dan mengalokasikan pelayanan publik tentang fungsi lain pada sebagian masyarakat lainnya. Agar harapan dan kemampuan memenuhi harapan ini seimbang, maka jumlah fungsi yang memadai seyogyanya tidak hanya mencakup fungsi pengeluaran (*expenditure*) tetapi juga penerimaan (*revenues*).

Keenam, unit pemerintahan harus terorganisasi sedemikian rupa sehingga pelaksa-



naan fungsi-fungsinya tidak hanya tetap dapat dikontrol oleh para warganya tetapi juga tetap membuka akses yang luas kepada para warganya. Unit pemerintahan yang terorganisasi memerlukan pembagian kerja baik secara horizontal (dinas-dinas, dan instansi) maupun secara vertikal menurut jenjang birokrasi. Semakin tersentralisasi pelaksanaan fungsi ini, semakin sukar bagi para warga kota mengontrolnya tetapi juga semakin menutup akses warga kota terhadap proses pembuatan keputusan.

Dan akhirnya, suatu unit harus dapat menciptakan kondisi dan kesempatan yang maksimal bagi partisipasi politik aktif dari para warganya sambil tetap memungkinkan unit pemerintahan itu melaksanakan tugas dan kewenangannya secara memadai. Pemilihan kepada daerah dan anggota DPRD kota secara langsung oleh warga kota, lembaga legislatif memiliki hubungan perwakilan dengan para warga kota, hubungan legislatif dan eksekutif berlangsung secara interaksional (saling mempengaruhi), dan birokrasi yang tak hanya tunduk kepada keputusan legislatif tetapi juga melayani warga kota, merupakan kondisi dan kesempatan bagi partisipasi aktif warga kota.

Apa yang dikemukakan ini merupakan campuran berbagai faktor, yaitu ekonomi (kedua dan ketiga), administratif (pertama, keempat dan kelima) dan politik (keenam dan ketujuh). Faktor administratif dan politik ini menyiratkan otonomi pemerintah kota yang cukup luas baik dalam tugas dan kewenangan (fungsi) maupun dalam keuangan.

Keenam faktor ini tidak selalu sejalan karena beberapa di antaranya justru bertolak-belakang. Demi efisiensi, faktor kedua dan ketiga menghendaki yurisdiksi wilayah unit pemerintahan yang luas. Sedangkan,

untuk memungkinkan para warga kota mengontrol apa yang dilakukan oleh pemerintah kota, maka faktor keenam dan ketujuh menghendaki lingkup unit pemerintah yang tidak terlalu besar.

Keputusan harus dibuat, tetapi pilihan kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan sangat tidak mudah. Tidak hanya karena kewenangan membuat keputusan lebih terletak pada Pemerintah Pusat (dengan pertimbangan Pemda Tk. I) tetapi juga karena pertimbangan ekonomi dan politik tidak selalu serasi.

Yang dihadapi tidak hanya permasalahan internal kota tersebut tetapi juga dampaknya bagi daerah sekitar. Tidak hanya kepentingan masyarakat kota dan daerah sekitarnya saja yang harus diperhitungkan, tetapi juga keseimbangan antara pertumbuhan kota dan desa dan perkembangan antar daerah.

Keputusan macam apa yang akan diambil pemerintah turut dipengaruhi oleh orientasi pembangunan yang dianut para pembuat keputusan. Kalau efisiensi dan rasionalitas yang dianut (pertimbangan kedua dan ketiga), maka lingkup yurisdiksi pemerintah kota akan diperluas sehingga yang menikmati pelayanan publik cenderung hanya kalangan lapisan menengah dan atas masyarakat kota.

Akan tetapi kalau pemberdayaan manusia (realisasi dan aktualisasi diri, partisipasi ekonomi-politik) yang menjadi orientasi pembangunan (pertimbangan pertama, keenam dan ketujuh), maka luas wilayah pemerintah kota relatif tidak terlalu luas, sehingga kemungkinan besar tidak hanya semua strata masyarakat perkotaan akan diuntungkan tetapi juga penduduk daerah sekitar.



Sisi lain dari kaitan pertumbuhan kota dengan struktur politik, khususnya mengenai pertimbangan politik, yang perlu disimak lebih jauh ialah keadilan wilayah.

### Keadilan Wilayah<sup>5</sup>

Lokasi sekolah, perkantoran, pusat perbelanjaan, jaringan transportasi dan telepon, rumah sakit, dan distribusi air minum selama ini lebih banyak dialokasikan berdasarkan kriteria efisiensi, seperti biaya yang murah, keuntungan maksimal dan jarak terdekat. Karena itu tidak mengherankan kalau pelayanan seperti ini lebih banyak terkonsentrasi di tengah kota daripada di daerah pinggiran.

Akan tetapi dalam negara berorientasi kesejahteraan, distribusi menurut mekanisme pasar saja telah lama dianggap tidak memadai. Karena itu, alokasi sumber daya juga dilakukan berdasarkan kriteria pemerataan, yang berarti berdasarkan pertimbangan politik. Salah satu pertimbangan politik itu ialah pertimbangan kebutuhan wilayah. Karena itu distribusi spasial akan pelayanan publik juga menentukan "Siapa Mendapat Apa dan Di Mana."<sup>6</sup>

Dua isu mencuat ke permukaan manakala kita melakukan evaluasi pelayanan publik secara geografis. Pertama, apakah kriteria yang tepat untuk pemerataan secara teritorial? Dan kedua, apakah variasi pelayanan publik aktual konsisten dengan kriteria ter-

sebut? Kriteria yang dianggap tepat untuk mengevaluasi variasi spasial dalam pelayanan publik ialah keadilan wilayah (*territorial justice*). Kalau dirumuskan secara sederhana, keadilan wilayah mensyaratkan pelayanan publik diberikan secara proporsional sesuai dengan kebutuhan pelayanan pada peringkat antar wilayah.

Ilmuwan yang pertama kali merumuskan konsep keadilan wilayah ialah B.P. Davis.<sup>7</sup> Kalau untuk distribusi pelayanan pada peringkat individual digunakan prinsip "setiap orang menerima sesuai dengan kebutuhannya," maka untuk distribusi pada peringkat wilayah mestinya digunakan prinsip "setiap wilayah menerima sesuai dengan kebutuhan penduduk wilayah tersebut" (*to each area according to the needs of the population that area*). Yang pertama diberi label keadilan sosial, sedangkan yang kedua diberi label keadilan wilayah.

Keadilan wilayah tidak sama dengan distribusi sumber daya dalam jumlah sama untuk setiap wilayah. Alokasi per wilayah ditentukan oleh derajat kebutuhan penduduknya. Konsep ini dirumuskan dengan asumsi kebutuhan merupakan kriteria yang paling tepat untuk alokasi pelayanan sumber daya sosial. Sudah barang tentu kebutuhan bukan satu-satunya kriteria yang tepat bagi keadilan sosial.

Hal ini berarti kemampuan pemerintah mencapai keadilan wilayah secara sempurna, sekalipun bukanlah obat penyembuh mujarab bagi semua persoalan distribusi sumber daya, sangatlah diperlukan. Karena itu permasalahan alokasi sumber daya berikut perlu dipertimbangkan. Pertama, pemerataan antar wilayah mungkin menyembu-

<sup>5</sup>Uraian mengenai keadilan wilayah ini merupakan revisi atas tulisan dengan judul dan penulis yang sama yang dimuat *Surabaya Post*, 18 Februari 1993, vi.

<sup>6</sup>George Boyne, "Territorial Justice: A Review of Theory and Evidence," *Political Geography Quarterly* X, no. 3, July 1991.

<sup>7</sup>B.P. Davis, *Social Needs and Resources in Local Services* (London: Michael Joseph, 1968).



nyikan ketimpangan di dalam wilayah tertentu. Keadilan wilayah merupakan suatu keharusan tetapi bukan merupakan kondisi yang cukup untuk mencapai keadilan sosial.

Kedua, terdapat benturan antara keadilan wilayah dan otonomi lokal. Kebutuhan penduduk di suatu wilayah tertentu terkadang memerlukan pelayanan sumber daya yang lebih besar sehingga mungkin mengarahkan pelayanan kepada wilayah lain. Ketiga, terdapat konflik potensial antara efisiensi dan pemerataan. Pemberian fokus kebijakan pada pemerataan menurut wilayah terkadang harus mengorbankan efisiensi.

Akan tetapi terlepas dari kelemahan ini, keadilan wilayah memiliki nilai strategis dari sisi kemanusiaan (yang paling membutuhkan mendapatkan prioritas) dan sisi solidaritas sosial maupun integrasi nasional (*friend in need friend indeed*). Konsep keadilan wilayah tidak dimaksudkan untuk menggambarkan masyarakat yang adil dan ideal, melainkan sebagai kriteria untuk menyelesaikan isu-isu mengenai bagaimana sumber daya seperti pendidikan, kesehatan, dan kependudukan seharusnya dialokasikan antara kelompok atau wilayah yang bersaing.

Untuk mengukur keseluruhan kebutuhan, dua dimensi kebutuhan perlu dikaji, yaitu jumlah penduduk yang membutuhkan di suatu wilayah dan intensitas kebutuhan setiap penduduk tersebut. Perlu dijajaki apakah hubungan kedua dimensi itu: (a) bersifat positif (apakah wilayah berpenduduk besar juga menunjukkan kebutuhan rata-rata per orang yang lebih besar); (b) bersifat negatif (wilayah yang memiliki jumlah penduduk banyak memperlihatkan kebutuhan rata-rata per orang yang lebih sedikit); atau (c) tidak menampakkan hubungan yang jelas antara kedua dimensi kebutuhan tersebut.

Pertanyaan kebijakan yang kemudian muncul ialah apakah wilayah yang penduduknya paling memerlukan kebutuhan tertentu tetapi tidak memiliki sumber daya untuk mendapatkannya, mendapatkan pelayanan dari pemerintah lokal? Akan tetapi hubungan kedua dimensi kebutuhan itu saja mungkin kurang mampu mengungkapkan peta kebutuhan masyarakat. Karena itu kebutuhan per wilayah perlu pula dibandingkan atas dasar beberapa tipe kebutuhan.

Namun harus pula disadari, bahwa konsep kebutuhan secara inheren terkait dengan ketimpangan karena menyangkut nilai tentang kebutuhan siapa yang diterima secara signifikan. Apakah kebutuhan normatif (kebutuhan yang dirumuskan oleh pejabat pemerintah, akademisi atau kelompok profesi dalam situasi tertentu berdasarkan pertimbangan obyektif-profesional) ataukah kebutuhan yang dinyatakan seorang individu melalui sensus merupakan kebutuhan yang dirasakan?

Kebutuhan macam apakah yang akan diterima: apakah kebutuhan yang telah diekspresikan menjadi tindakan, seperti mengajukan permohonan akan pelayanan (atau mengajukan tuntutan akan pelayanan apabila jenis pelayanan itu belum tersedia) ataukah kebutuhan yang timbul setelah mempelajari karakteristik mereka yang akan menerima pelayanan?

Perbedaan dasar yang tampak dari tipologi ini ialah antara nilai-nilai yang dianut pejabat pemerintah (normatif, dan perbandingan) dan kebutuhan publik yang mungkin tidak terekspresikan. Tuntutan akan pelayanan itu tergantung pada pengadaan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan normatif menurut versi pemerintah dan kalangan profesional. Pengadaan sumber daya



yang terbatas jelas menghambat tuntutan akan pelayanan. Sumber daya yang terbatas biasanya juga dipublikasikan pemerintah secara terbatas pula. Sebaliknya, pengadaan sumber daya yang berlimpah mungkin dapat mengubah kebutuhan yang dirasakan menjadi kebutuhan yang terekspresikan.

Akan tetapi bagaimana halnya dengan jenis kebutuhan publik yang tidak masuk dalam kamus kebutuhan normatif (pemerintah)? Bagi sebagian besar masyarakat kita yang marginal, miskin dan rentan yang biasanya juga tinggal di wilayah pinggiran dan tengah-tengah perkampungan, kebutuhan terekspresi akan pelayanan tertentu hanya muncul apabila mereka tidak melihat alternatif lain. Apakah kelompok masyarakat yang paling membutuhkan uluran tangan ini tidak termasuk dalam peta pemerintah lokal yang memerlukan keadilan wilayah?

## Pelebagaan Pemerintahan Kota<sup>8</sup>

Tujuh karakteristik struktur politik dan keadilan wilayah yang digambarkan di atas dapat diwujudkan menjadi kenyataan, apabila dilakukan upaya pelembagaan pemerintahan kota. Pelebagaan pemerintahan yang dimaksud bukan hanya pembentukan lembaga baru sesuai dengan kebutuhan nyata melainkan juga fungsionalisasi, desentralisasi, rasionalisasi, dan politisasi struktur pemerintahan yang sudah ada.<sup>9</sup> Pelebagaan pemerintahan kota ini tidak lain merupa-

kan penjabaran ketujuh karakteristik struktur politik dan keadilan wilayah.

Tujuan pelembagaan pemerintahan kota ialah menciptakan pemerintahan kota yang tak hanya efisien namun juga efektif. Yang efektif memang belum tentu efisien, tetapi yang efisien juga tidak selalu sesuai dengan tujuan-tujuan publik sehingga yang efisien tidak jarang tidak efektif secara politis. Yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan kota tidak hanya pemerintahan kota yang secara teknis efisien (rasional, cakap dan cekatan) tetapi juga yang secara teknis boleh jadi kurang efisien namun secara politis sesuai dengan tujuan publik (efektif).

Setidak-tidaknya terdapat lima urusan atau isu publik perkotaan yang menurut pengamatan kita memerlukan upaya pelembagaan yang berbeda sehingga tujuan politis dan/atau tujuan teknis dapat dicapai.

Pertama, pembentukan dinas-dinas yang langsung menangani kebutuhan riil dan mendesak dari sebagian besar warga kota, seperti tenaga kerja, sektor ekonomi informal, transportasi (lalu lintas jalan raya), pariwisata, pertamanan, dan lingkungan hidup. Agaknya tidak ada yang membantah betapa keenam urusan ini menjadi kebutuhan nyata dan mendesak warga kota-kota besar, seperti Surabaya, Bandung, Medan dan Semarang. Pembentukan dinas-dinas ini tidak hanya sebagai sarana melayani kebutuhan masyarakat tetapi akan menjadi ukuran untuk menilai pekerjaan DPRD dan Kepala Daerah.

Berkaitan dengan pembentukan dinas-dinas ini, hendaknya juga ditegaskan kembali fungsi bagian-bagian dalam struktur pemerintahan. Bagian Perekonomian, dan ba-

<sup>8</sup>Uraian mengenai hal ini merupakan revisi atas tulisan dengan judul dan penulis yang sama yang dimuat dalam *Surabaya Post*, 28 Juli 1994, vi.

<sup>9</sup>Bandingkan dengan John Harrigan, *Political Change in the Metropolis* (Boston: Little, Brown and Company, 1981), 282-302.



gian Kesejahteraan Rakyat, misalnya, seharusnya tidak diberi kewenangan implementasi, apalagi penegak (*enforcement*) suatu kebijakan kepada masyarakat, seperti yang terjadi selama ini.

Bagian seyogyanya hanya melaksanakan fungsi staf di bawah koordinasi Sekwilda dan para asistennya, yaitu melayani pejabat pengambil dan pelaksana kebijakan. Hal ihwal yang selama ini ditangani Bagian Perekonomian (seperti izin trayek transportasi umum di dalam kota) atau Bagian Kesra (soal kesenian) seyogyanya dijadikan bagian dari Dinas-dinas yang akan dibentuk.

Pembentukan dinas-dinas untuk menangani secara langsung sebagian urusan rumah tangga daerah sangat penting dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Hal ini tentu berlaku sepanjang pemberian urusan rumah tangga sendiri kepada suatu daerah sesuai dengan karakteristik geografis, ekonomi, dan sosial-budaya daerah tersebut. Jangan sampai suatu daerah perkotaan yang tidak memiliki sumber alam tambang diberi kewenangan mengurus sebagian urusan pertambangan misalnya.

Keberadaan suatu daerah otonom tidak terutama ditandai oleh kehadiran lembaga DPRD dan Kepala Daerah, melainkan yang paling penting ditentukan oleh apakah dinas-dinas yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan urusan rumah tangga sendiri itu menguntungkan para warga kota secara langsung. Otonom tidaknya suatu daerah hendaknya tidak hanya dilihat dari apakah daerah mampu mencari pendapatan asli daerah (PAD), melainkan juga dari apakah para warga kota merasakan manfaat materiil dan nonmateriil dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Kedua, pendelegasian kewenangan kepa-

da pemerintah yang lebih rendah tingkatannya (pembantu walikota, camat, lurah) dalam memberikan pelayanan publik yang bersifat administratif, seperti kependudukan (KTP, KIPER, KSK), akte kelahiran, perkawinan, kematian, SIM, dan IMB. Pendelegasian kewenangan ini tentu juga harus disertai oleh pengadaan anggaran, tenaga dan peralatan yang memadai.

Karena pelayanan administratif tidak hanya menangani kebutuhan yang bersifat khusus para warga kota tetapi juga menyangkut identitas pribadi dan martabat manusia, maka prinsip yang diterapkan seyogyanya bukan soal efisiensi semata melainkan terutama kualitas pelayanan yang manusiawi.

Hal ini berarti, makin dekat tingkatan pemerintahan yang melayani kebutuhan administratif makin baik kualitas pelayanannya. Makin dekat lembaga pelayanan dengan penduduk, maka kebutuhan penduduk yang termasuk kategori marjinal, baik dalam artian fisik yaitu yang tinggal di wilayah pinggiran kota maupun dalam arti sosial yang mungkin tinggal di perkampungan kumuh di tengah kota, akan semakin diperhatikan pada saatnya keadilan wilayah pun dapat diwujudkan. Sehubungan dengan hal ini patut dipertimbangkan agar urusan kependudukan diserahkan kepada Lurah, urusan akte kelahiran, perkawinan dan kematian diserahkan kepada Camat, sedangkan SIM dan IMB didelegasikan pada tingkat Pembantu Walikota.

Ketiga, karena pelayanan publik dalam bidang infrastruktur menyangkut kebutuhan dasar setiap warga kota dan pemenuhannya memerlukan teknologi yang cukup tinggi, maka produksinya tidak hanya harus dalam jumlah besar tetapi juga secara teknis dan



ekonomis harus pula efisien. Air minum, listrik (domestik ataupun penerangan jalan), jalan, telepon, dan transportasi merupakan pelayanan publik infrastruktur.

Produksi dalam jumlah besar dan secara teknis-ekonomis efisien ini hanya mungkin dicapai, apabila kewenangan pelayanan publik jenis ini tidak didesentralisasikan pada aparat pemerintah yang lebih rendah melainkan disentralisasi pada suatu instansi (dinas atau Perusahaan Daerah). Inilah yang oleh para ekonom disebut *economics of scale* karena jangkauan yurisdiksi dan karena itu konsumennya lebih besar.

Akan tetapi sentralisasi kewenangan dalam pelayanan publik infrastruktur harus diimbangi oleh prinsip *accountability* kepada publik, karena setiap penggunaan kewenangan memang harus dapat dipertanggungjawabkan secara politis kepada publik dan secara hukum administrasi kepada atasan dan/atau PTUN. Prinsip *accountability* kepada publik ini tidak hanya berwujud akses yang luas bagi warga kota untuk ikut mempengaruhi pengambilan keputusan dalam jumlah produksi, pola distribusi, tarif, dan kualitas pelayanan tetapi juga kontrol publik yang efektif terhadap pelaksanaan pelayanan publik tersebut.

Yang bertindak atas nama publik dalam negara demokrasi ialah para wakil rakyat (DPRD). Karena itu Komisi Khusus di DPRD perlu memberi perhatian khusus pada pelayanan publik infrastruktur ini, yaitu ikut mengambil keputusan mengenai pola produksi, distribusi, tarif dan kualitas pelayanan, dan memantau serta mengawasi implementasi pelayanan tersebut kepada para warga kota dengan mendayagunakan media massa.

Karena yang dipantau dan diawasi Komisi-komisi DPRD cukup banyak dan sifat

pengawasannya juga cenderung terlalu umum, barangkali sudah selayaknya dipikirkan untuk membentuk komisi khusus dari kalangan masyarakat guna memantau dan mengawasi pelayanan publik tersebut. Komisi masyarakat ini seyogyanya beranggota dari kalangan lembaga konsumen, para ahli independen, LBH, dan karyawan pensiunan instansi pelayanan publik tersebut. Dengan latar belakang keanggotaan seperti ini, Komisi diperkirakan akan mampu tampil sebagai mitra yang tak kalah kompeten dari instansi yang memberikan pelayanan publik (PDAM, DPU, Telkom dan PLN).

Kalau produksi dan distribusi pelayanan publik infrastruktur ini harus disentralisasi, maka pembayaran atas pelayanan barang dan jasa yang diterima dapat didesentralisasikan secara teritorial dan/atau fungsional dengan menerapkan manajemen menjemput bola.

Keempat, memperbanyak jabatan politis sehingga pemegang jabatan itu akan dapat diminta pertanggungjawaban secara politis oleh para wakil rakyat (DPRD). Yang dimaksud dengan jabatan politis ialah jabatan yang pemegangnya dipilih oleh rakyat secara langsung atau tidak langsung oleh DPRD (*elected officials*), atau jabatan yang pejabatnya setidaknya-tidaknya mendapat persetujuan DPRD.

Kepala-kepala Dinas (seperti PU, Tata Kota, Pengawasan Bangunan, Pendapatan Daerah), Badan (Bappeda), atau Direktur Perusahaan Daerah (PDAM dan Pasar) yang secara langsung melaksanakan kewenangan yang menjadi urusan rumah tangga daerah (otonomi daerah) hendaknya dijadikan jabatan politis sehingga pejabatnya dipilih oleh atau setidaknya-tidaknya mendapat persetujuan DPRD. Karena menyangkut Otonomi Daerah Tingkat II, maka penetapan



pejabat ini seyogyanya hanya menjadi kewenangan Walikotamadya Kepala Daerah dan DPRD, tanpa perlu meminta persetujuan pemerintah yang lebih tinggi.

Dalam hal ini perlu dicatat Daerah Otonom Tingkat II tidak menjadi bawahan Daerah Otonom Tingkat I. Hubungan Dati I dan Dati II sebagai sama-sama daerah otonom seharusnya bersifat mitra, bukan hirarki seperti yang terjadi selama ini. DPRD Tk. II bukan bawahan DPRD Tk. I, sehingga Kepala Daerah Tk. II bukan bawahan Kepala Daerah Tk. I.

Kelima, rasionalisasi dan politisasi pemungutan pajak, retribusi, dan pungutan resmi lainnya. Rasionalisasi administrasi pemungutan berkaitan dengan upaya menggali semua potensi pendapatan daerah, dan upaya efisiensi pemungutan sehingga menjadi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nyata. Dalam hal ini yang perlu dipertanyakan bukan apakah terjadi peningkatan PAD setiap tahunnya, melainkan apakah kenaikan PAD itu sesuai dengan potensi pendapatan daerah yang ada. Politisasi pemungutan menyangkut penentuan tarif yang adil (berdasarkan kemampuan membayar dan/atau jumlah barang dan jasa yang dikonsumsi), dan peningkatan pelayanan kepada wajib pajak.

Dan keenam, untuk menopang kelima bentuk pelebagaan tersebut sudah saatnya diadakan perubahan eselonisasi (yang berarti peningkatan kesejahteraan, dan status) pada Daerah Tingkat II sehingga SDM yang berkualitas bersedia ditempatkan pada Dati II.

Kalau keenam upaya pelebagaan itu dilaksanakan, maka pola perilaku yang diharapkan dari para manajer publik perkotaan juga berubah dari apa yang selama ini dilakukan. Sebaliknya, pejabat politik, manajer

publik dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) itu tidak hanya mengetahui pola perilaku yang diharapkan publik tetapi juga akan memperkuat pelebagaan pemerintahan kota.

Menambah jumlah dinas jelas tidak hanya akan memerlukan manajer publik yang baru tetapi juga *knowledge, skills and abilities* (KSA) yang baru. Memperbanyak jabatan politis -- sebagai salah satu indikator pemerintahan yang demokratis -- niscaya akan memerlukan manajer publik yang lebih *accountable* kepada publik. Desentralisasi pelayanan publik administratif jelas memerlukan manajer-manajer publik di tingkat bawah yang tak hanya harus memiliki KSA umum dan khusus tetapi juga tanggung jawab yang lebih besar.

Sentralisasi pelayanan publik infrastruktur tetap dipantau dan diawasi oleh DPRD dan/atau Komisi Khusus, tak hanya memerlukan manajer dan PNS yang memiliki KSA umum dan khusus tetapi juga akan melahirkan perilaku yang *accountable* kepada publik.

Tetapi apakah efisiensi dan/atau efektivitas pemerintahan hanya dapat dicapai dengan upaya-upaya pelebagaan di atas?

## Swastanisasi Sebagian Urusan Publik<sup>10</sup>

Upaya lain menciptakan pemerintahan yang efisien dan/atau efektif ialah swastanisasi sebagian urusan publik. Privatisasi sebagian urusan publik sesungguhnya merupakan bagian dari upaya pelebagaan pemerintahan kota. Rencana Badan Pertanahan

<sup>10</sup>Uraian ini merupakan revisi atas tulisan dengan judul yang berbeda ("Swastanisasi Urusan Pemerintahan") oleh penulis yang sama yang dimuat *Surabaya Post*, 11 Agustus 1994, vi.



Nasional (BPN) menyerahkan urusan pembuatan sertifikat tanah kepada swasta ternyata bukan yang pertama dan yang terakhir, karena sebelumnya Departemen Perdagangan juga sudah menyerahkan penanganan urusan tata niaga cengkeh kepada BPPC.

Di Jatim sendiri telah terungkap suatu kebijakan untuk menyerahkan kepada swasta kegiatan menarik Pajak Pembangunan I (PP I) dengan *pilot project* Kabupaten Dati II Malang, Kotamadya Dati II Malang dan Kotamadya Dati II Surabaya.<sup>11</sup> Dinas Kependudukan Pemda Kota Madya Surabaya (KMS) rupanya juga telah menyerahkan urusan pendaftaran dan pembuatan kartu Nomer Penduduk (Nopen) kepada perusahaan swasta, PT Ora Et Labora.<sup>12</sup> Untuk membayar rekening bagi pelanggannya, PLN dan PDAM dewasa ini telah menerapkan prinsip desentralisasi fungsional, yaitu mengontrakkannya kepada KUD (bagi PLN) dan kepada perusahaan swasta tertentu (PDAM).

Sementara itu sejumlah Pemda Tk. II memang sudah lama menyerahkan pemungutan retribusi parkir kepada perusahaan swasta, baik untuk seluruh kawasan suatu kota maupun kawasan tertentu suatu kota. Walaupun terdapat suara setuju dan tak setuju dari berbagai pihak, agaknya penyerahan sebagian urusan publik kepada swasta ini makin lama makin menjadi fenomena umum baik pada peringkat pusat maupun daerah.

Apakah fenomena penswastaan sebagian urusan pemerintahan ini merupakan refleksi

ketidakmampuan birokrasi, seperti yang ditengarai oleh pendekatan pembangunan realis-individualis,<sup>13</sup> ataukah fenomena ini merupakan bagian dari upaya *reinventing government*? Untuk menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu perlu dipertanyakan mengapa Pemda Tk. II menyerahkan sebagian urusan itu kepada swasta justru di tengah-tengah munculnya desakan untuk menitikberatkan otonomi pada Dati II?

Alasan yang dikemukakan cukup bervariasi. Salah satu alasan utama penswastaan tersebut ialah efisiensi. Kalau kegiatan mendaftar dan memungut pajak dan retribusi dikontrakkan kepada perusahaan swasta, maka Pemda tinggal menerima pendapatan bersih tanpa menanggung biaya operasional, tenaga pegawai, dan risiko kebocoran. Sedangkan sebagian pegawai Dispenda dapat dialihkan untuk mengerjakan pekerjaan lain. Pembuatan kartu *Nopen* oleh swasta juga dalam rangka efisiensi tersebut.

Perusahaan swasta yang disertai tugas tersebut tentu juga tidak ingin rugi, sehingga juga meminta bagian dari hasil pemungutan pajak atau pembuatan *Nopen* tersebut. Walaupun mendapat bagian sebanyak 25% dari hasil pemungutan PP I, misalnya, penerimaan Pemda diperkirakan masih lebih meningkat daripada sebelumnya ketika ditangani sendiri oleh Dispenda.

Alasan penswastaan seperti ini secara tidak langsung merupakan pengakuan ketidakmampuan birokrasi melaksanakan kewenangan implementasi secara efisien. Apa yang ditengarai oleh perspektif realis-individual agaknya didukung oleh kenyataan penswastaan urusan publik ini. Swasta rupanya

<sup>11</sup>*Surabaya Post*, 7 Juli 1994.

<sup>12</sup>*Surya*, 8 dan 9 Agustus 1994. Rencana pembuatan *Nopen* belum lagi selesai, Pemerintah Pusat (Mendagri) membuat kebijakan tentang komputerisasi pendaftaran dan pembuatan KTP secara nasional.

<sup>13</sup>Lihat Ramlan Surbakti, "Ideologi Realis-Individual dalam Pembangunan Kota", *Surabaya Post*, 4 Agustus 1994, vi.



dinilai lebih cekatan, lebih efisien, dan lebih luwes daripada birokrasi. Birokrasi yang seharusnya efisien, dalam kenyataan malahan sebaliknya.

Alasan lain yang berupa *hidden agenda* barangkali tidak begitu menyenangkan bagi Dispenda. Karena Dispenda sekarang ini dikejar-kejar meningkatkan PAD yang berarti mengurangi sumber pendapatan tak resmi (untuk pribadi) -- karena semua wajib pajak dan pungutan yang selama ini diketahui dan dijadikan "simpanan" harus dilaporkan, maka Dispenda mencari cara lain yang dapat meningkatkan PAD dan pendapatan pribadi, yaitu mengontrakkannya kepada perusahaan swasta.

Dengan mengontrakkan pemungutan pajak atau retribusi kepada swasta berarti tender harus dilakukan. Praktek pembangunan proyek-proyek fisik selama ini menunjukkan betapa proses tender merupakan sumber pendapatan tak resmi bagi pejabat yang memutuskan pemenang tender. Karena itu penswastaan kegiatan pemungutan pajak dan retribusi atau kegiatan mendaftar *Nopen* dan pengurusan sertifikat tanah juga tidak lepas dari agenda tersembunyi tersebut.

Tetapi fenomena di atas juga dapat dilihat dari upaya *reinventing government* (merumuskan kembali fungsi pemerintahan yang pas). Upaya merumuskan kembali (redefinisi) fungsi pemerintahan yang pas agaknya merupakan buah dari kritik pendekatan realis-individualis terhadap pendekatan manajerial/teknokratik. Redefinisi tugas pemerintahan ini dapat dilakukan baik dengan privatisasi maupun dengan profesionalisasi sikap dan perilaku birokrasi.

Salah satu bentuk perumusan kembali fungsi pemerintahan ini ialah pembagian

kerja antara sektor publik dan sektor privat. Manakala suatu jenis kegiatan pemerintahan dipandang lebih efisien ditangani swasta hendaknya diserahkan kepada swasta, dan kalau kegiatan lain lebih efisien ditangani sektor publik maka diserahkan kepada birokrasi.

Urusan yang diserahkan Pemda Tk. II kepada swasta rupanya bukan kewenangan membuat kebijakan, seperti menentukan siapa menjadi wajib pajak, tarif dan besarnya pungutan, melainkan kewenangan implementasi (dan *enforcement*), seperti mendaftar dan memungut Pajak Pembangunan I, menerima pembayaran rekening listrik, memungut rekening air minum, memungut retribusi parkir, dan mendaftar dan membuatkan kartu Nomer Penduduk.

Himbauan Gubernur Jatim kepada para Bupati/Walikota/Kepala Daerah Dati I se-Jatim untuk menswastakan pelaksanaan peringatan hari-hari besar/penting, seperti HUT Proklamasi, barangkali juga dapat ditempatkan dalam kerangka *reinventing government* tersebut walaupun Gubernur sendiri menyebut peningkatan peran swasta sebagai alasannya.

Karena birokrasi sudah membengkak dan kewenangannya tak terkontrol, sedangkan sektor swasta efisien dalam penggunaan dana, tenaga, dan sarana, maka sektor swasta dinilai lebih efisien melakukan kegiatan pendaftaran dan pemungutan daripada oleh sektor publik.

Kedua penjelasan di atas cacat dalam satu hal, yaitu hanya memperhatikan alasan teknis dan efisiensi. Padahal urusan publik tidak hanya menyangkut efisiensi tetapi terutama justru menyangkut politik, seperti persamaan dan keadilan (*equity and justice*), serta kesejahteraan umum dan kualitas hi-



dup (*welfare and quality of life*).

Penentuan tarif dan besarnya suatu pungutan memang betul ditetapkan oleh Pemda, tetapi apakah para wajib pajak akan diperlakukan secara adil sesuai dengan kemampuan mereka. Karena kemampuan wajib pajak tidak sama, tentu badan yang dikenakan dan perlakuan lainnya juga harus berbeda. Apakah prosedur yang diterapkan dalam penagihan mengikuti prosedur publik ataukah prosedur swasta. Penagihan ala tukang tagih kredit (*debt collector*), yang beberapa waktu lalu ramai dibicarakan, jelas tidak dapat dibenarkan oleh prosedur publik.

Hal lain yang perlu diperhatikan ialah konsekuensi penswastaan sebagian kewenangan implementasi kepada swasta terhadap hubungan fungsional Kepala Daerah/birokrasi dengan DPRD. Kalau sebagian kewenangan implementasi ini diserahkan kepada swasta, maka birokrasi akan semakin banyak menangani urusan pembuatan kebijakan, dan urusan pengawasan terhadap pekerjaan swasta tersebut. Bila hal ini benar, apalagi fungsi yang tersisa bagi DPRD?

## Paradigma Reformasi Struktur Politik

Untuk mengetahui apakah suatu struktur politik kota telah dianggap baik (efektif dan efisien) atau belum, setidaknya-tidaknya lima indikator sosial berikut ini dapat digunakan sebagai tolok ukur.<sup>14</sup> Pertama, keluaran (*output*) pelayanan publik yang tinggi per kapita. Dalam hal ini, yang penting tidak hanya jumlah produksi dibandingkan de-

ngan jumlah penduduk tetapi juga distribusi dan kualitas pelayanan tersebut. Kedua, pemberian pelayanan publik yang lebih efisien. Yang penting di sini tak hanya pelayanan sampai pada tujuan tetapi juga penyampaian harus pula hemat waktu, dana dan tenaga.

Ketiga, distribusi atau pemerataan beban yang lebih adil di antara penerima pelayanan. Setiap orang yang menerima pelayanan yang sama menanggung beban secara berbeda, yaitu membayar sesuai dengan kemampuannya dan/atau sesuai dengan jumlah barang dan jasa yang dikonsumsi.

Keempat, pejabat pemerintah bertanggung jawab (*accountable*) secara politis kepada warga kota dan secara hukum kepada badan peradilan. Dan kelima, partisipasi politik warga kota baik dalam penentuan para pejabat puncak Pemda Kota maupun dalam menentukan bentuk dan arah kebijakan publik di kota sangat tinggi frekuensi, volume dan intensitasnya.

Sebagian besar dari kelima indikator ini agaknya belumlah menjadi kenyataan di kota-kota besar Indonesia. Kalau pengamatan ini benar, mengapa pelayanan publik, partisipasi politik, dan pertanggungjawaban tersebut belum menjadi kenyataan? Solusi yang ditawarkan para ahli sangatlah berbeda sesuai dengan kerangka teori yang digunakan untuk melihat permasalahan. Namun dari berbagai penjelasan yang berbeda itu sebenarnya dapat disederhanakan menjadi dua. Yang satu berangkat dari paradigma ekonomi politik, yang lain melihatnya dari paradigma reformasi institusional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Bandingkan dengan Robert L. Lineberry, "Mandating Urban Equality: The Distribution of Municipal Services", dalam Harlan Hahn dan Charles H. Levine, *Readings in Urban Politics: Past, Present and Future* (New York: Longman, 1984), 189-190.

<sup>15</sup>Elinor Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions," dalam Harlan Hahn dan Charles H. Levine, eds., *Readings in ...*, 329-347.



Bagi paradigma reformasi institusional (birokrasi yang rasional), penyebab dari permasalahan itu ialah fragmentasi struktur politik kota Metropolitan. Selama ini suatu daerah metropolitan dilihat sebagai suatu komunitas besar yang dipadukan oleh banyak hubungan sosial-ekonomi tetapi secara artifisial terkotak-kotak oleh unit-unit pemerintahan yang dipaksakan dari luar.

Jumlah unit pemerintahan independen di dalam kota Metropolitan terlalu banyak sehingga profesionalisme dan hubungan hirarki tidak terlalu menonjol. Karena fragmentasi politik selalu diikuti oleh pemilihan pejabat pemerintah secara lokal untuk setiap unit pemerintahan yang independen, maka partisipasi politik dan pertanggungjawaban pejabat pemerintah semakin berkurang. Hal ini tidak lain karena warga masyarakat menyerahkan semua urusan kepada pejabat yang dipilih secara lokal tersebut.

Karena itu paradigma ini memberikan terapi berikut. Ukuran suatu unit pemerintahan kota diperbesar, dan jumlah unit pemerintahan independen di dalam kota Metropolitan dikurangi sehingga profesionalisme dalam pelaksanaan tugas semakin tinggi dan jalur hirarki makin diandalkan dalam hubungan tugas. Keadaan ini pada gilirannya akan menyebabkan dampak positif bagi kelima indikator itu. Selain itu, dianjurkan hanya pejabat yang menduduki jabatan penting saja yang dipilih secara langsung oleh warga kota.

Kalau mengikuti paradigma ini, kota-kota di Amerika belum berhasil mewujudkan semua kondisi itu secara positif karena terdapat permasalahan fragmentasi politik. Karena itu kalau utusan Seattle -- yang menghadiri Seminar tentang Manajemen Kota Metropolitan di Surabaya 1992 --

menggambarkan Walikota di Amerika merupakan pembuat kata putus sendiri tanpa harus meminta pengesahan lagi kepada pemerintah tingkat atasan, hanya benar sepanjang urusan itu memang menjadi tugas dan kewenangan sang Walikota.

Yang tidak disebutkan ialah urusan yang menjadi tugas dan tanggung jawab Walikota di sana jauh lebih sedikit daripada tugas dan kewenangan seorang Walikota di Indonesia. Urusan Walikota di sana sangatlah terbatas, seperti pajak lokal, zoning, pekerjaan umum (jalan lokal, kebersihan, dan sistem pembuangan), perizinan usaha, dan kepolisian. Urusan-urusan lain, seperti pendidikan, kesehatan, air minum, dan kesejahteraan sosial ditangani oleh berbagai instansi baik yang menjadi aparat negara bagian, *county* (semacam kabupaten), dan *township* maupun instansi independen yang pimpinannya dipilih per distrik.

Dalam skala yang berbeda, Indonesia sebelum Orde Baru juga ditandai oleh gejala yang sama. Struktur pemerintahan daerah, termasuk perkotaan, juga dicoraki oleh sejumlah dualisme antara aparat pusat di daerah dan aparat pemerintah lokal yang otonom, dan di antara aparat berbagai departemen di daerah yang cenderung berjalan sendiri-sendiri.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah kurang lebih mengikuti paradigma reformasi internasional ini. Akan tetapi, kenyataan pula menunjukkan bahwa struktur politik hasil reformasi kelembagaan ini pun belum berdampak positif terhadap semua indikator ekonomi dan politik tersebut. Upaya menghilangkan dualisme atau fragmentasi politik itu mungkin belum berhasil karena tidak disertai profesionalisme yang tinggi di antara



para pejabat, dan kerja sama dan koordinasi antar pejabat sangat lemah.

Yang harus dipersoalkan dari paradigma ini ialah apa nalar mengurangi dualisme pemerintahan atau fragmentasi politik akan meningkatkan partisipasi politik warga dan pertanggungjawaban pejabat pemerintah? Kelemahan paradigma ini justru terletak pada variabel demokrasi ini. Pengalaman Indonesia menerapkan UU No. 5 Tahun 1974 yang tidak lagi mengandung dualisme justru menghambat demokrasi pada peringkat lokal.

Bagi paradigma ekonomi-politik yang liberal-individualistik, fragmentasi politik bukan sumber permasalahan melainkan justru solusi. Pengaruh fragmentasi politik terhadap keluaran, efisiensi dan distribusi beban lebih ditentukan oleh jenis pelayanan publik yang diberikan. Air minum dan listrik akan lebih efisien ditangani oleh unit pemerintahan yang lebih besar, sedangkan pelayanan administrasi seperti KTP, membayar pajak

akan lebih efisien ditangani oleh banyak unit pemerintahan yang ukurannya lebih kecil.

Karena fragmentasi politik mendekatkan pemerintah dengan warga masyarakat, maka ia bersifat positif terhadap partisipasi politik dan pertanggungjawaban pejabat pemerintah. Sebaliknya, bila ukuran unit pemerintah sangat besar dan jumlah unit pemerintahan yang otonom sedikit, maka hirarki akan lebih diandalkan dalam hubungan tugas. Di mana pun hirarki niscaya akan mengurangi partisipasi politik dan pertanggungjawaban pejabat pemerintah kepada masyarakat.

Formula "titik berat otonomi daerah diletakkan pada tingkat II", kalau dilaksanakan secara konsisten (tak hanya kewenangan implementasi tetapi juga membuat kebijakan), dan Pemda Kabupaten/Kodya hanya menyelenggarakan otonomi daerah (tidak lagi memegang jabatan wakil pusat di daerah), mungkin inilah solusi yang tepat untuk Indonesia.

# Strategi Adaptif Keluarga Miskin di DKI Jakarta

*Kusnadi*

## Pengantar

**M**ENURUT perhitungan Lembaga Demografi FE-UI, secara absolut jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan mengalami kenaikan dari 51,9 juta pada tahun 1990 menjadi 90,3 juta pada tahun 2005, dan 132,5 juta pada tahun 2020. Jumlah ini akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan kota dan pertambahan kota-kota baru (Ananta dkk., 1993). Dalam artian luas, urbanisasi telah menyumbang terhadap proses pertumbuhan penduduk dan kompleksitas masyarakat perkotaan (Nas, 1979). Masalah urbanisasi menjadi menarik karena keterkaitannya dengan aspek-aspek lain dalam kehidupan masyarakat perkotaan. Studi-studi tentang perkotaan di Indonesia telah menempatkan tema urbanisasi sebagai isu yang selalu aktual.

Urbanisasi disebabkan oleh faktor penarik dan faktor pendorong. Pendekatan ini masih relevan untuk menjelaskan masalah urbanisasi di kota-kota Indonesia (Schoorl, 1984; Manning dan Effendi Ed., 1985). Dalam kasus Jakarta, faktor penarik berkaitan

dengan kedudukannya, yang sejak masa kolonial telah menjadi pusat aktivitas politik dan ekonomi-perdagangan. Diversifikasi dari aktivitas-aktivitas tersebut memberi peluang bagi pencari kerja untuk terlibat di dalamnya. Faktor pendorong berkaitan dengan perubahan-perubahan struktural di pedesaan karena penetrasi kapitalisme, modernisasi di sektor pertanian, atau tekanan-tekanan politis yang membatasi atau mempersulit akses masyarakat desa memperoleh peluang kerja (Murray, 1991; Jellinek, 1991; Syahrir, 1995). Frekuensi arus migrasi ke Jakarta cukup tinggi dan tidak sebanding dengan kesiapan pemerintah kota untuk mengantisipasi -- suatu keadaan yang terjadi di hampir sebagian besar kota-kota besar di negara-negara berkembang (Adams, 1993). Akibatnya, penduduk migran ini berjubel di kampung-kampung kota yang padat dan kumuh atau tinggal di pemukiman-pemukiman liar. Sebagian besar dari mereka memasuki sektor informal, karena relevan dengan kapasitas dan kualifikasi sumber daya yang mereka miliki. Dalam memperoleh akses kerja, mereka harus bersaing dengan penduduk miskin yang lain atau golongan menengah kota (Squire, 1982; Jones, 1986;



Rachbini dan Hamid, 1994). Tampaknya, urbanisasi akan menambah jumlah penduduk miskin kota dan kompleksitas masalah perkotaan.

Data Susenas 1993 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di perkotaan cenderung meningkat, sedangkan di pedesaan mengalami penurunan. Ada indikasi bahwa sejak lebih dari sepuluh tahun terakhir, penduduk miskin di pedesaan telah bermigrasi ke kota. Menurut kriteria BPS, batas garis kemiskinan di perkotaan sebesar Rp 27.905, sedangkan di pedesaan sebesar Rp 18.224. Berdasarkan data 1992, di DKI Jakarta masih terdapat 2.377.000 jiwa penduduk miskin yang menempati 4.481, 6 Ha kawasan kumuh (*Kompas*, 2 November 1992). Jumlah penduduk DKI Jakarta adalah 8,8 juta jiwa. Data terakhir juga menunjukkan bahwa sebanyak 354.476 kepala keluarga atau 27,64% dari keseluruhan jumlah kepala keluarga di DKI Jakarta, masih hidup dalam tahap prasejahtera dan sejahtera I. Mereka termasuk keluarga yang masih belum dapat memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial-psikologisnya (*Kompas*, 2 Mei 1995). Data-data tersebut menggambarkan bahwa jumlah penduduk atau keluarga miskin di DKI Jakarta masih relatif banyak.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Keluarga (*family*) diartikan sebagai pranata dasar masyarakat dan tempat awal sosialisasi individu; merupakan unit sosial-ekonomi yang terdiri atas satu atau lebih orang tua dengan anak-anaknya di mana anggota-anggota keluarga memiliki hak-hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik berdasarkan norma-norma yang berlaku (Winick, 1975; Ember dan Ember, 1992). Netting, Wilk, dan Arnould Ed. (1984) membedakan konsep keluarga dan rumah tangga (*household*). Konsep yang terakhir ini lebih memiliki fleksibilitas untuk mengakomodasi gejala-gejala baru yang muncul dalam kehidupan masyarakat kompleks. Menurut mereka rumah tangga (dan juga keluarga) memiliki fungsi-fungsi produksi, distribusi, transmisi, reproduksi, dan korespondensi.

Bertahannya keluarga-keluarga miskin dalam kehidupan masyarakat kota Jakarta menunjukkan bahwa mereka memiliki kemampuan penyesuaian diri dalam interaksi dengan lingkungan fisik-sosialnya yang kompleks dengan permasalahan. Kemampuan demikian adalah hasil proses belajar, kreativitas, dan cara berpikir rasional sesuai dengan tantangan yang ada dan harapan hidup yang ingin dicapai. Atas dasar pemikiran demikian, rupanya terdapat pola-pola, mekanisme, norma dan nilai, perangkat perilaku, dan pranata sosial-budaya yang digunakan untuk menyikapi keadaan lingkungan dan menjawab kebutuhan hidup mereka. Ada banyak pilihan cara atau strategi yang bisa dimanfaatkan sehingga mereka mampu bertahan dan melangsungkan kehidupannya. Strategi mana yang mereka pilih dan relevan untuk menjawab persoalan kehidupan yang dihadapi, hal ini disebut dengan strategi adaptif (Moran, 1979). Berdasarkan pendekatan ini, dalam paper ini akan dibahas strategi-strategi adaptif manakah yang dipilih keluarga miskin di DKI Jakarta sehingga mereka tetap mampu melangsungkan kehidupannya, dan implikasi teoritis apakah yang dapat diperoleh dalam kaitannya dengan kajian keluarga dan rumah tangga.

## Strategi Adaptif Keluarga Miskin

Keluarga miskin di perkotaan memiliki beberapa ciri yang relatif sama, di antaranya adalah bertempat tinggal di kampung-kampung yang kumuh atau pemukiman liar, tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah, angka perceraian yang tinggi, gangguan penyakit dan kekurangan nutrisi yang tinggi, ketidakpastian masa depan, dan tingkat kesejahteraan hidup yang masih jauh dari kelayakan (Adams, 1993; Evers, 1995).



Pendapatan keluarga dalam bentuk uang bersumber dari sektor pekerjaan formal atau informal. Penghasilan itu bisa diperoleh kepala keluarga atau anggota-anggota keluarga yang lain. Pada umumnya nilai kumulatif dari penghasilan itu tidak mencukupi kebutuhan hidup keluarga dalam batas-batas yang normal. Bahkan Jones (1986) menyimpulkan bahwa sebagian besar migran di Jakarta yang berasal dari Jawa Barat dan Jawa Tengah berpendapatan atau berpenghasilan rendah, sekalipun jam kerja mereka tinggi.

Keluarga miskin atau keluarga yang berpenghasilan rendah di DKI Jakarta lebih dominan bergulat untuk memenuhi kebutuhan dasar, khususnya kebutuhan pangan. Kehidupan yang subsistensi ini diterima sebagai suatu kenyataan yang harus dijalani secara fatalistik. Kepedulian politis mereka lemah, sehingga upaya-upaya perubahan, baik yang bersumber pada potensi sendiri maupun dari luar, akan banyak menghadapi kendala. Sekalipun demikian, dalam struktur sosial-ekonomi masyarakat kota, keberadaan mereka fungsional. Atau dengan kata lain, tanpa kehadiran mereka sistem sosial masyarakat kota tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya (Baross, 1980; Pitomo, 1985; Suparlan, 1984, 1991, 1993; Jellinek, 1991).

Dalam upaya memenuhi kebutuhan dasar, isu substansial yang selalu dihadapi oleh keluarga adalah bagaimana individu-individu yang ada di dalamnya dapat berusaha maksimal dan bekerja sama memenuhi kebutuhan keluarga, sehingga kelangsungan hidup keluarga terpelihara (Nye, 1982). Anggota-anggota keluarga harus memiliki kemauan mencari nafkah, bagaimanapun kecilnya perolehan nafkah itu. Setiap anggota keluarga harus memiliki kepedulian terhadap (kelangsungan hidup) keluarga di atas kepentingan-kepentingan pribadi anggotanya (Koos, 1973).

Berdasarkan kedua pendapat di atas, individu-individu dalam suatu keluarga merupakan sumber daya yang bernilai ekonomis. Orientasi ekonomis sangat terasa dalam kehidupan masyarakat kota. Oleh sebab itu, yang dilakukan oleh keluarga miskin adalah memobilisasi anggota-anggotanya sehingga memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomis. Suami atau kepala keluarga, sebagaimana dalam keluarga-keluarga tradisional, tidak lagi menjadi pencari nafkah utama, karena isteri dan anak juga terlibat secara intensif mencari nafkah.

Karena itulah, ibu rumah tangga/isteri dalam keluarga miskin mengambil peranan yang penting. Keterlibatan isteri/wanita dalam mencari nafkah sebenarnya bukanlah hal yang baru. Dalam masyarakat-masyarakat tradisional, sesuai dengan sistem pembagian kerja yang berlaku, wanita telah memegang peranan yang penting dalam memenuhi kebutuhan keluarga. Mereka terlibat aktif dalam kegiatan-kegiatan pertanian (berkebun/beternak) dan pengelolaan urusan domestik (lihat Malinowski, 1961; Murphy dan Murphy, 1974; Ember dan Ember, 1992). Mengingat tingkat kebutuhan hidup masyarakat tradisional belum begitu kompleks dan akses ke sumber daya alam belum menjadi persoalan, maka dibandingkan dengan keterlibatan wanita/isteri keluarga miskin di perkotaan dalam pencarian nafkah, ada perbedaan intensitas, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Dalam masyarakat kompleks peluang wanita memasuki pasar kerja lebih besar dan masyarakat pun sudah tidak mempersoalkan kehadiran pekerja wanita di luar sektor atau pola-pola tradisional (Rahardjo, 1975; Goode, 1991).

Sebenarnya, keterlibatan wanita dalam mencari nafkah di perkotaan bukanlah monopoli keluarga miskin, tetapi juga keluarga-keluarga kelas menengah ke atas. Keterlibat-



an itu disebabkan oleh kondisi-kondisi ketidakstabilan ekonomi kota yang jika tidak diantisipasi dapat mengancam eksistensi keluarga (Rahardjo, 1980). Sebagaimana dikatakan oleh Goode (1991) bahwa pada masa awal abad ini sangat sedikit wanita yang bekerja di sektor-sektor non tradisional, kecuali mereka yang terdorong oleh kemiskinan. Ini berarti, wanita-wanita dalam keluarga miskin jauh lebih awal keterlibatannya dalam mencari nafkah, mendahului keterlibatan wanita dari keluarga kelas menengah ke atas di perkotaan. Oleh sebab itu, keterlibatan mencari nafkah wanita dari keluarga miskin terlepas dari intervensi ideologi feminisme atau modernisasi pendidikan, yang mendorong wanita keluar dari peran domestik karena dipandang tidak memberikan keuntungan ekonomis dan status sosial (Budiman, 1982).

Pilihan pekerjaan yang dilakukan oleh wanita dari keluarga miskin disesuaikan dengan kualifikasi dan potensi sumber daya yang mereka miliki. Menjadi seorang pelacur pun adalah pilihan rasional yang dapat mereka perankan (Murray, 1991). Akan tetapi, banyak dari ibu rumah tangga keluarga miskin di Jakarta yang terlibat dalam perdagangan kecil-kecilan. Dalam bidang pekerjaan yang sama itu, pendapatan wanita bisa menyamai kaum laki-laki (suami). Oleh sebab itu, mereka pun patut disebut sebagai pencari nafkah utama keluarga (Papanek, 1986; Jellinek, 1991; Murray, 1991).

Di samping ibu rumah tangga/isteri harus bekerja di luar sektor domestik, anak-anak juga harus menanggung beban yang sama. Dalam beragam masyarakat dan kebudayaan, anak-anak dipandang memiliki nilai ekonomis dan menjadi sumber bantuan penjamin masa depan orang tuanya ketika memasuki usia senja (Harjosukarto, 1978;

Hoffman dan Manis, 1982). Bagi keluarga miskin di perkotaan, anak dilihat sebagai sumber daya ekonomis yang sangat penting, melebihi statusnya sebagai pelanjut keturunan sebagaimana menjadi pandangan dunia yang dominan pada keluarga-keluarga tradisional. Kemiskinan adalah sebab potensial timbulnya pekerja anak-anak. Di daerah perkotaan sumbangan anak-anak yang bekerja dalam menunjang kelangsungan hidup keluarga miskin sangat berarti. Sebuah survei menunjukkan bahwa sumbangan hasil kerja anak terhadap total pengeluaran rumah tangga mencapai 40% (Asra, 1993). Sesuai dengan data YKAI 1994, sebagian besar pekerja anak terlibat dalam sektor ekonomi informal perkotaan, seperti menjadi pedagang kaki lima, pedagang asongan, pengamen, penjaga warung di malam hari, calo, pengemis, penyemir sepatu, kondektur kendaraan angkutan umum, tukang parkir, dan pemulung.

Kampung-kampung perkotaan yang dihuni penduduk miskin bersifat heterogen dari segi etnik, asal-asul daerah, dan tingkat sosial-ekonomi. Dalam struktur masyarakat yang demikian kohesi sosial relatif kuat, karena tidak ada seorang pun yang dapat hidup sendiri, tanpa bantuan dan hubungan dengan orang lain. Mereka saling membantu jika ada kesulitan hidup, khususnya yang berkaitan dengan kebutuhan sosial-ekonomi. Itulah sebabnya mereka mengembangkan pranata-pranata gotong royong, arisan, jaringan-jaringan, dan pola-pola kehidupan desa. Sikap solidaritas juga ditampakkan pada bergabungnya beberapa keluarga ini yang masih berkerabat atau tidak dalam satu rumah tangga sebagai jawaban terhadap kondisi kemiskinan dan keterbatasan yang mereka hadapi (Baross, 1980; Papanek dan Kuntjoro-Jakti, 1986; Murray, 1991; Jellinek, 1991; Evers, 1995).



Studi yang dilakukan Stack (1974) telah mengungkapkan bahwa jaringan sosial-budaya atau jaringan kekerabatan yang penting bagi keluarga-keluarga miskin dalam menyikapi dan menghadapi tekanan-tekanan kehidupan yang berat (sosial-ekonomi) di daerah perkotaan. Pemanfaatan pranata-pranata atau jaringan-jaringan itu akan sangat terasa nilai pentingnya, ketika keluarga-keluarga miskin dihadapkan pada kebutuhan-kebutuhan sosial ekonomi yang mendesak sekali, misalnya pada saat kelahiran, sakit, atau kematian salah seorang anggota keluarganya. Studi penelitian yang dilakukan oleh Djajane-gara dkk. (1994) menemukan bahwa sumber-sumber pembiayaan untuk pengobatan dan melahirkan yang dapat diperoleh keluarga-keluarga miskin berasal dari majikan tempat suami atau isteri bekerja, kerabat kedua belah pihak, pinjaman dari perkumpulan arisan, pinjaman bank keliling, dan sumbangan atau pinjaman dari para tetangga. Oleh karena itu, apabila salah satu anggota keluarga memerlukan biaya pengobatan yang cukup tinggi, maka keluarga miskin tersebut akan berusaha membentangkan seluruh jaringan sosial yang mereka miliki.

## Diskusi Teoritis

Berdasarkan uraian di atas terdapat beberapa strategi adaptif yang dipilih oleh keluarga-keluarga miskin di DKI Jakarta guna mempertahankan kelangsungan hidup. Strategi itu adalah memobilisasi dan mendayagunakan anggota-anggota keluarga mencari nafkah di luar rumah tangga, seperti isteri dan anak yang harus bekerja, membentuk atau mengembangkan pranata gotong royong, arisan, dan mengembangkan jaringan-jaringan sosial budaya. Keterlibatan isteri

dan anak mencari nafkah keluarga, telah menempatkan pihak suami bukan lagi sebagai satu-satunya penanggung jawab kelangsungan hidup keluarga sebagaimana dalam keluarga-keluarga tradisional. Tanggung jawab kelangsungan hidup keluarga menjadi menyebar kepada anggota-anggota keluarga secara merata. Kenyataan seperti ini akan membawa implikasi teoritis yang menarik diamati karena keluarga-keluarga miskin di perkotaan semakin tergeser dari pola-pola keluarga dalam masyarakat tradisional.

Dengan mengutip pendapat Blood dan Wolfe, Sayogyo (1983) mengatakan bahwa aspek yang terpenting dalam struktur keluarga adalah posisi anggota-anggota keluarga yang terkait dengan distribusi dan alokasi kekuasaan serta pembagian kerja dalam keluarga. Kekuasaan tersebut berhubungan dengan kemampuan mengambil keputusan yang dapat mempengaruhi kehidupan keluarga, sedangkan pembagian kerja berkaitan dengan pola peranan yang ada dalam keluarga di mana masing-masing anggota keluarga melakukan pekerjaan-pekerjaan tertentu. Faktor kebudayaan saja tidak akan mencukupi untuk menjelaskan masalah distribusi dan alokasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan atau suami, isteri, dan anak-anak dalam keluarga; karena itu, harus pula diperhitungkan pengaruh sumber daya individu anggota keluarga yang disumbangkannya dalam menunjang kehidupan keluarga, seperti ketrampilan, tenaga kerja, penghasilan (uang), dan sebagainya.

Bertolak dari pendapat di atas, maka dapat ditarik kesimpulan berikut:

*Pertama*, distribusi dan alokasi kekuasaan pada anggota keluarga miskin akan semakin merata. Dalam hal ini, faktor-faktor sosial-ekonomi memainkan peranan yang me-



mentukan. Jika hasil kerja anak ikut menyumbang 40% dari total pengeluaran rumah tangga setiap harinya, berarti orang tua anak sebagian 60% atau masing-masing suami/isteri memperoleh porsi 30%. Data ini mengisyaratkan bahwa keputusan-keputusan keluarga tidak akan didominasi oleh kedua orang tua atau salah satu individu, misalnya suami atau isteri, sebagaimana sering terjadi dalam keluarga-keluarga tradisional. Karena sumbangan anak-anak yang relatif penting terhadap jaminan kelangsungan kehidupan keluarga, maka hal ini berarti anak-anak juga memiliki "kekuasaan" untuk ikut mempengaruhi keputusan-keputusan keluarga, sehingga ia tidak dapat diabaikan begitu saja, seperti yang sering terjadi dalam keluarga-keluarga tradisional. Anak-anak semakin memiliki kemandirian dan kebebasan berpendapat yang jika diabaikan oleh orang tua justru akan merugikan keberadaan keluarga. Mengakomodasikan "kekuasaan" anak sangat penting artinya untuk menciptakan kohesi dalam keluarga, sehingga keluarga memiliki daya adaptif yang tinggi terhadap tantangan-tantangan masa depan yang penuh ketidakpastian. Barangkali juga untuk mengantisipasi kemungkinan negatif terjadinya "pemberontakan" anak-anak yang dapat membahayakan eksistensi keluarga miskin di perkotaan, orang tua akan mengeksploitasi alasan-alasan kultural guna tetap mengikat keberadaan anak-anak agar tetap berada dalam jangkauan keluarga.

*Kedua*, sistem pembagian kerja secara seksual tidak lagi berlaku secara masif, sebagaimana terjadi pada keluarga-keluarga tradisional. Batas-batas perbedaan kelamin untuk pekerjaan-pekerjaan tertentu menjadi kabur. Tanpa memperhatikan perbedaan jenis kelamin, mereka akan melakukan pekerjaan apa saja asalkan menghasilkan keun-

tungan ekonomi. Batasan-batasan jenis kelamin dalam menangani pekerjaan domestik juga semakin kabur, karena keluarga lebih berorientasi pada produktivitas. Perasaan tanggung jawab terhadap eksistensi keluarga menjadi merata. Hal demikian terjadi karena kuatnya tekanan sosial ekonomi yang harus disikapi secara fleksibel, sekalipun harus mengorbankan kaidah-kaidah kultural.

Dengan memperhatikan kedua hal di atas, kehidupan keluarga-keluarga miskin di perkotaan akan lebih demokratis (?), dibandingkan dengan keluarga-keluarga tradisional di mana orang tua seringkali menjadi aktor yang dominan dalam menentukan keputusan-keputusan keluarga. Dibandingkan dengan pola-pola kekuasaan dan pembagian kerja dalam keluarga tradisional yang relatif lebih jelas, terdapat kemungkinan yang lain bahwa keluarga-keluarga miskin di perkotaan tidak memiliki pola yang jelas (baku/tetap) dalam kaitannya dengan distribusi dan alokasi kekuasaan serta pembagian kerja. Terlebih dari itu, anggota-anggota keluarga miskin di perkotaan telah memainkan peranan ganda dalam bentuknya yang "alamiah" sebagai jawaban terhadap realitas kemiskinan yang mereka hadapi, bukannya peran ganda yang artifisial yang sarat dengan obsesi gaya hidup dan status sebagai manifestasi dari hasil internalisasi ideologi feminisme yang biasanya tampak pada keluarga-keluarga kelas menengah ke atas di perkotaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Charles. 1993. Pertumbuhan Penduduk dan Penyerbuan Daerah Kota, dalam Parsudi Suparlan (ed.), *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: YOI: 59-74.



- Ananta, Aris dkk. 1993. *Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua: Penduduk Indonesia, Kebutuhan Pemukiman, dan Pemanfaatan Data Demografi*. Jakarta: Lembaga Demografi FE-UI.
- Asra, A. 1993. Keadaan dan Masalah Anak yang Terpaksa Bekerja di Indonesia, *Makalah* yang dibaca pada Konperensi Nasional 1 tentang Penanggulangan Masalah Anak yang Terpaksa Bekerja. Jakarta: IPEC-ILO, Depnaker, dan YKAI.
- Baross, Zsu Zsa. 1980. Prospek Perubahan Bagi Golongan Miskin Kota, dalam *Prisma* 8(6): 23-24.
- Budiman, Arief. 1982. *Pembagian Kerja Secara Seksual*. Jakarta: Gramedia.
- Djajanegara, Siti Oemijati dkk. 1994. *Evaluasi Ciri Sosial Ekonomi Masyarakat Kumuh di DKI Jakarta*. Jakarta: Lembaga Demografi FEUI-BBP DKI Jakarta.
- Ember, Carol R. dan Melvin Ember. 1992. *Anthropology, A Brief Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Evers, Hans-Dieter. 1993. *Sosiologi Perkotaan: Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES.
- Goode, William J. 1991. *Sosiologi Keluarga*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Harjosukarto, Sugito. 1978. Anak dalam Pandangan Orang Tua, Suatu Studi Kasus Tentang Nilai Anak di Desa Pliken, Kecamatan Kembaran, Kabupaten Banyumas, dalam *Cakrawala* 10(6): 2-19. Salatiga: LPIS-UKSW.
- Hoffman, Lois Wladis dan Jean Denby Manis. 1982. The Value of Children in the United States, dalam F. Ivan Nye (ed.), *Family Relationships, Rewards and Costs*. Beverly Hills, California: Sage Publications Inc.: 143-170.
- Jellinek, Lea. 1991. *The Wheel of Fortune: The History of Poor Community in Jakarta*. Sydney: Allen & Unwin.
- Jones, Gavin. 1981. Demografi dalam Kemiskinan Kota, dalam Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (ed.), *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: YOI: 38-56.
- Koos, Earl Lomon. 1973. *Families in Trouble*. New York: Russell & Russell.
- Malinowski, Bronislaw. 1961. *Argonauts of the Western Pacific*. New York: E.P. Dutton.
- Manning, Chris dan Tadjudin Noer Effendi (ed.). 1985. *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal Kota*. Jakarta: Gramedia.
- Moran, Emilio F. 1979. *Human Adaptability*. Massachusetts: Duxbury Press.
- Murphy, Yolanda dan Robert F. Murphy. 1974. *Women of the Forest*. New York: Columbia University Press.
- Murray, Alison J. 1991. *No Money, No Honey: A Study of Street Traders and Prostitutes in Jakarta*. Singapore: Oxford University Press.
- Nas, P.J.M. 1979. *Kota di Dunia Ketiga*. Jakarta: Bhara Karya Aksara.
- Netting, Robert McC, Richard R. Wilk, dan Eric J. Arnould (eds.). 1984. *Household, Comparative and Historical Studies of the Domestic Group*. Los Angeles: University of California Press.
- Nye, F. Ivan. 1982. Ambivalence in the Family, Rewards and Cost in Group Membership", dalam F. Ivan Nye (ed.), *Family Relationships, Rewards, and Costs*. Beverly Hills, California: Sage Publications Inc.: 33-4).
- Papanek, Gustav F. dan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti. 1986. Penduduk Miskin di Jakarta, dalam Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (ed.), *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: YOI: 213-273.
- Pitomo, Sundoyo. 1985. Kebutuhan Dasar Kelompok Berpenghasilan Rendah di Jakarta, dalam Mulyanto Sumardi dan Hans-Dieter Evers (eds.), *Kemiskinan dan Kebutuhan Pokok*. Jakarta: Rajawali Press-YIIS: 1-78.
- Racbini, Didik J. dan Abdul Hamid. 1994. *Ekonomi Informal Perkotaan*. Jakarta: LP3ES.
- Rahardjo, Julfita. 1980. Beberapa Dilema Wanita Bekerja, dalam *Prisma* 6(5): 45-51.
- , 1980. *Wanita Kota Jakarta, Kehidupan Keluarga dan Keluarga Berencana*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sayogyo, Pudjiwati. 1983. *Peranan Wanita dalam Pembangunan Masyarakat Desa*. Jakarta: Rajawali Press-YIIS.
- Schoorl, J.W. 1984. *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*. Jakarta: Gramedia.



- Squire, Lyn. 1982. *Kebijaksanaan Kesempatan Kerja di Negeri-negeri Sedang Berkembang*. Jakarta: UI Press.
- Stack, Carol B. 1974. *All Our Kin, Strategies for Survival in a Black Community*. New York: Harper & Row.
- Suparlan, Parsudi. 1984. Gelandangan, Sebuah Konsekuensi Perkembangan Kota, dalam Aswab Mahasin (ed.), *Gelandangan, Pandangan Ilmuwan Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- , 1991. Struktur Perkotaan dan Kehidupan Hunian Liar, dalam *JHIS*, no. 1: 6-13.
- , 1993. Orang Gelandangan di Jakarta: Politik pada Golongan Termiskin, dalam Parsudi Suparlan (ed.), *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: YOI: 178-196.
- Syahrir, Kartini. 1995. *Pasar Tenaga Kerja Indonesia, Kasus Sektor Konstruksi*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Winick, Charles. 1975. *Dictionary of Anthropology*. New Jersey: Little-field, Adams & Co.

# Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional: Kebijakan dan Reformasi

*Vidhyandika Moeljarto*

## Pendahuluan

**P**EMBANGUNAN nasional telah menunjukkan suatu prestasi sebagai hasil dari proses evolusi yang berawal dari pembangunan nasional jangka panjang pertama sampai dengan pembangunan nasional jangka panjang kedua. Prestasi tersebut mencakup dimensi ekonomi, politik, maupun sosio-kultural dengan akar historisnya keadaan negara menjelang dan pada awal pemerintahan Orde Baru.

Prestasi pembangunan nasional pada dimensi ekonomi terefleksikan dalam gejala transformasi struktural masyarakat agraris ke masyarakat industri. Pada dimensi politik, prestasi ini terwujud dalam pelebagaan struktur politik berdasar atas Pancasila dan UUD 1945, penyederhanaan sistem kepartaian melalui fusi, pelaksanaan kedaulatan rakyat dan pemilihan umum, diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta diletakkannya premise wawasan Pancasila sebagai ideologi terbuka yang memberi ruang gerak bagi pemerintah untuk memberi inter-

pretasi pada Demokrasi Pancasila dalam konteks pemecahan masalah situasional. Upaya ini sedikit banyak telah menghasilkan tidak saja terefleksikan melalui pengembangan *delivery mechanism* yang menjangkau rakyat banyak, tetapi juga mengejawantah pada pelebagaan norma dan nilai baru, seperti norma keluarga kecil, kesadaran lingkungan dan sanitasi, serta orientasi pasar di kalangan petani, dan sebagainya.

Masalahnya adalah apakah kinerja pembangunan dalam dimensi ekonomi, politik dan sosial di atas, sudah sepenuhnya dapat mengaktualisasikan aspirasi sosial dan politik, ataupun mewujudkan masyarakat yang berkeadilan sosial. Tulisan ini mengkaji faktor-faktor penghambat terwujudnya masyarakat yang berkeadilan sosial dengan mengulas: (i) dari perspektif historis keadaan ekonomi dan politik negara untuk mendapatkan gambaran awal terjadinya transformasi menuju keadaan yang "lebih baik"; (ii) dimensi politik ekonomi pembangunan nasional dengan berasumsi bahwa belum terciptanya masyarakat yang berkeadilan sosial bukan semata-mata karena kelangkaan sumber-sumber ekonomi tetapi juga disebabkan oleh



faktor-faktor non ekonomi yang tersamar; (iii) pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai (*value loaded*) karena di dalamnya tercakup variabel nilai (*value*), kepentingan (*interest*) dan kekuasaan;<sup>1</sup> serta (iv) model-model peran negara dalam perekonomian serta proses formasi suatu kebijakan.

## Keadaan Ekonomi dan Politik Negara: Tinjauan Historis

Stagnasi ekonomi masa sebelum Orde Baru telah menghasilkan kehidupan ekonomi yang suram. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari kebijakan pemerintah waktu itu yang lebih merefleksikan *political* daripada *economic overtone*. Sektor ekonomi terabaikan karena menempati posisi sekunder di dalam skala prioritas pembangunan.<sup>2</sup> Selain itu, juga terjadi sasaran-sasaran kebijakan pembangunan yang bertentangan satu sama lain.

Kehidupan ekonomi pada belahan pertama dasawarsa 1960-an ditandai oleh tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor ekonomi yang menunjukkan titik terendah semenjak tahun 1950, sementara pendapat-

an riil per kapita lebih rendah dari tahun 1938. Pertumbuhan ekonomi di antara tahun 1960-1965 hanya mencapai 2% rata-rata per tahun selama periode 1960-1965. Sedang defisit anggaran belanja negara yang mencapai 50% dari pengeluaran total negara, ditutup antara lain melalui pencetakan uang yang mengakibatkan hiperinflasi di sekitar tahun 1964-1966 serta melumpuhkan perekonomian nasional.<sup>3</sup>

Pada tahun 1965-1966, angka inflasi mencapai 1.500%.<sup>4</sup> Inflasi yang melambung tinggi tersebut tidak diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang berarti. Pada tahun 1958 sampai 1965, Produk Domestik Bruto (PDB) hanya meningkat rata-rata 1,4% per tahun, bahkan pada tahun 1960 dan 1963 pertumbuhan rata-rata jatuh di bawah nol. Tingkat pertumbuhan ekonomi tersebut jelas tertinggal jauh di belakang tingkat pertumbuhan rata-rata penduduk yang diperkirakan 2,5% per tahun.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Anne Booth dan Peter McCawley, "Perekonomian Indonesia Sejak Pertengahan Tahun Enampuluhan", dalam buku Anne Booth dan Peter McCawley (eds.), *Ekonomi Orde Baru* (Jakarta: LP3ES, 1982), 5.

<sup>4</sup>Stephen Greenville, "Kebijaksanaan Moneter dan Sektor Keuangan Formal", dalam buku Anne Booth dan Peter McCawley (eds.), *Ekonomi Orde Baru* (Jakarta: LP3ES, 1982), 140. Inflasi memang selalu menjadi masalah di Indonesia sejak merdeka, tetapi baru sesudah krisis 1957-1958 inflasi betul-betul menjadi masalah yang serius. Hal ini disebabkan meningkatnya pembiayaan militer diikuti oleh menurunnya pendapatan ekspor. Penampilan yang mengecewakan dalam kegiatan ekspor terutama disebabkan terjadinya salah urus di perkebunan-perkebunan yang dinasionalisasikan yang kebanyakan menghasilkan komoditi ekspor seperti karet dan minyak sawit. Lihat Moctar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur ...*, 47-48.

<sup>5</sup>*Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, no. 11 (Oktober 1968), 48. Lihat juga Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik ...*, 48 dan John Bresnan, *Managing Indonesia: The Modern Political Economy* (New York: Columbia University Press, 1993), 56-60.

<sup>1</sup>Lihat Mochtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971* (Jakarta: LP3ES, 1989), xvii.

<sup>2</sup>Situasi negara pada masa pemerintahan Soekarno memang memberi kesempatan kepada Soekarno dan Angkatan Darat untuk memperkuat kekuasaan politik mereka. Selain itu, guna menjaga keseimbangan kekuatan, pemerintah selalu menunda keputusan-keputusan ekonomi politik yang dapat merugikan unsur-unsur yang ada dalam pemerintahan. Akibatnya, meskipun pertimbangan politik dijaga tetapi keseimbangan ekonomi dikurbankan. Lihat Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik ...*, 47. Lihat juga James Mackie, *Problems of Indonesian Inflation* (Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project, 1967), 10.



Potret buram ekonomi bisa dilihat juga dari data tentang perdagangan dan pembayaran internasional. Nilai total ekspor pada tahun 1956 adalah sebesar \$924,4 juta dan turun menjadi \$790,7 juta dalam tahun 1958 ketika nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing telah dimulai. Pada tahun 1965 angka tersebut turun lagi menjadi \$705,9 juta.

Hutang juga merupakan masalah besar pada era demokrasi terpimpin. Pada kurun waktu tersebut, hutang Indonesia berjumlah \$2.358 juta di dalam konteks kemampuan ekonomi nasional untuk membayar kembali amat kecil. Pembayaran kembali hutang tersebut dijadwalkan selama tujuh tahun, dimulai tahun 1966. Selain itu, Indonesia masih harus membayar kompensasi untuk perusahaan-perusahaan asing yang dinasionalisasikan. Akhirnya Indonesia harus membayar kembali \$530 juta hutang luar negerinya yang jatuh tempo pada tahun 1966 serta membiayai impor bahan pangan, tekstil, mesin dan suku cadang yang berjumlah lebih dari \$600 juta. Jumlah total devisa yang diperoleh pada tahun itu diperkirakan hanya \$714 juta.<sup>6</sup>

Masalah keuangan yang dihadapi Indonesia menimbulkan dampak yang berat terhadap hampir semua sektor ekonomi. Kurangnya biaya pemeliharaan juga menyebabkan rusaknya infrastruktur, terutama transportasi dan komunikasi.<sup>7</sup> Secara garis besar, masalah-masalah ekonomi yang dialami Indonesia menjelang dan pada awal pemerin-

tahan Orde Baru adalah inflasi yang membumbung tinggi, defisit neraca pembayaran, terkurasnya cadangan devisa dan kesulitan membayar hutang luar negeri.<sup>8</sup>

Keadaan politik Indonesia menjelang dan pada awal pemerintahan Orde Baru juga ditandai kondisi yang suram. Instabilitas politik mewarnai situasi politik pada waktu itu. Keadaan tersebut antara lain disebabkan sejumlah faktor, seperti:<sup>9</sup> (i) kegagalan berfungsinya sistem multi-partai yang bersumber pada maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 3 November 1945 dalam konteks demokrasi parlementer yang liberalistik; (ii) percaturan politik pada *platform* ideologi tanpa disertai kristalisasi dan institusionalisasi *rules of the game* yang mengatur percaturan politik tersebut; (iii) fragmentasi dan disintegrasi birokrasi yang menimbulkan konflik loyalitas karena penetrasi dan kooptasi partai politik; (iv) pelembagaan sosok partai totaliter di kalangan partai politik yang menuntut loyalitas total bukan hanya bagi diri anggotanya, tetapi juga bagi anggota keluarganya melalui pembentukan organisasi satelit partai (*auxiliary organizations*) sehingga cenderung menumbuhkan *overlapping cleavages* atau pertentangan hampir pada seluruh dimensi kehidupan; (v) penetrasi ABRI oleh PKI; dan (vi) interaksi

---

<sup>8</sup>Mengenai keadaan ekonomi Indonesia pra dan pasca-Orde Baru lihat John Bresnan, *Managing Indonesia ...* serta uraian Selo Soemardjan mengenai keadaan ekonomi Indonesia pada waktu itu dalam buku tersebut hal. 55-56.

<sup>9</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun Pembangunan Nasional: Retrospeksi dan Prospeksi", makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Demokrasi dan Keadilan Sosial: Agenda Pembangunan Nasional Jangka Panjang II dan Rapat Kerja Nasional Pengurus Pusat IMAISPI, Yogyakarta, 29 Oktober-1 November 1990.

---

<sup>6</sup>Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik ...*, 49. Lihat juga Yahya A. Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980* (-Jakarta: LP3ES, 1990), 51 dan John Bresnan, *Managing Indonesia ...*, 67-72.

<sup>7</sup>*Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, no. 1 (Juni 1965), 8-10.



politik yang bertumpu pada loyalitas primordial, khususnya di desa.<sup>10</sup>

Pembangunan politik yang dimaksudkan untuk mengeliminasi *destabilizing factors* tersebut dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: (i) tahap penghapusan segala hal yang berkaitan dengan ideologi komunisme; (ii) tahap pembangunan struktur dan fungsi politik; dan (iii) tahap pembangunan kultur politik.

Pada tahap pertama dilakukan pembubarhan PKI dengan seluruh organisasinya dan penghapusan perundang-undangan yang mengandung ide-ide komunistis. Tahap kedua dilakukan dengan restrukturisasi dan re-fungsionalisasi lembaga-lembaga politik seperti MPR, DPR, lembaga kepresidenan, Badan Pemeriksa Keuangan, DPA serta infrastruktur politik yang berupa partai politik dan organisasi massa. Dan tahap ketiga tercermin dalam sosialisasi politik yang diatur dengan TAP II/MPR/1978 tentang P-4 yang mencakup pembinaan dan pengembangan kultur politik serta penegasan Pancasila sebagai satu-satunya asas berbangsa dan bernegara.<sup>11</sup> Momen pengembangan kultur politik berlanjut melalui pernyataan politik Presiden yang pada dasarnya mengacu pada peluang yang lebih besar untuk berbeda pendapat, aktualisasi prinsip otonomi dan desentralisasi, dan sebagainya.

Langkah-langkah rehabilitasi dan konsolidasi dalam bidang ekonomi juga dilaksanakan seiring dengan upaya memperbaiki si-

tuasi politik. Dengan mulai diaturnya pembangunan perekonomian dalam masa lima tahun yang berkesinambungan, kebijakan ekonomi ditempuh berdasarkan prinsip ekonomi pasar yang mengacu pada pertumbuhan. Kebijakan di atas mencakup prinsip-prinsip: (a) membangun kembali perekonomian di atas prinsip-prinsip mekanisme pasar perekonomian terbuka dan iklim moneter yang stabil; (b) mengubah sistem ekonomi alokatif dan distributif menjadi sistem ekonomi insentif; (c) merangsang kaum *entrepreneur* untuk mengadakan investasi, inovasi dan produksi melalui mekanisme harga, kebijakan pajak dan tarif, perkreditan, kebijakan anggaran dan kebijakan moneter; serta (d) menarik investasi dan bantuan luar negeri.<sup>12</sup>

## Hasil yang Dicapai

Penerapan prinsip-prinsip ekonomi di atas melalui berbagai macam kebijakan ekonomi makro yang digariskan pemerintah, telah menciptakan momentum yang penting bagi perekonomian nasional. Kebijakan-kebijakan tersebut selain membantu perekonomian Indonesia melewati masa-masa kritis, juga telah mendorong akselerasi transformasi struktural menuju masyarakat industri.

<sup>10</sup>M. Sadli, "Penerapan Teknologi dan Kesempatan Kerja: Pengalaman Indonesia", dalam *Prisma*, no. 3 Tahun II, Juni 1973. Lihat juga kebijaksanaan pemerintah dalam perekonomian sebagai hasil suatu konferensi yang dihadiri negara kreditor non komunis pada tanggal 19 September 1966 di Tokyo, Jepang, dalam buku John Bresnan, *Managing Indonesia ...*, 63-64. Serta Sjahrir, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992* (Jakarta: Gramedia, 1992), khususnya Bab II mengenai Kebijakan Ekonomi Indonesia: Kontinuitas dan Perubahan, 32-65.

<sup>10</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, "Strategi Pembangunan Politik pada Pembangunan Nasional Jangka Panjang", makalah dipresentasikan pada Seminar Ilmiah dalam rangka MUNAS VI KAGAMA, Sanur, Bali, 29 Juni-1 Juli 1990.

<sup>11</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun ...", 6-7.



Proses transformasi struktural ini ditandai dengan proliferasi perubahan struktur ekonomi, makin menurunnya kontribusi relatif sektor pertanian dan makin meningkatnya kontribusi relatif sektor industri dalam PDB seperti yang tampak pada Tabel 1,<sup>13</sup> makin meningkatnya peranan sektor non

migas dalam ekspor nasional, makin meningkatnya volume dan diversifikasi komo-diti industri dalam ekspor nasional, makin meningkatnya peranan sektor swasta dalam investasi nasional secara keseluruhan, dan lain sebagainya.

Tabel 1

PERUBAHAN DALAM DISTRIBUSI OUTPUT SEKTORAL  
(Persen)

Sektor	1967	1977	1980	1985	1988	1990	1992
Pertanian	51,8	34,7	31,4	22,6	21,1	19,5	18,4
Pertambangan	3,7	12,2	9,4	18,2	17,3	15,1	14,4
Industri	8,4	11,9	14,3	15,9	17,2	19,2	20,4
Bangunan	1,6	4,6	5,7	5,3	5,1	5,8	6,2
Perdagangan	15,8	16,2	16,4	14,9	15,2	16,1	16,1
Pemerintahan	5,5	8	8,8	7,6	7,8	7,6	7,1
Jasa	6,4	3,3	2,9	3,7	3,6	3,4	3,4
Lain-lain	6,8	9,1	11,4	11,8	12,5	13,3	14
Total	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Biro Pusat Statistik.<sup>14</sup>

Secara garis besar, proses liberalisasi ekonomi yang disertai oleh adanya peranan aktif pemerintah yang bertujuan memperkuat me-

<sup>13</sup>Sebagai perbandingan dalam periode sebelum Orde Baru sektor pertanian menyumbang 52% dari total produksi dan 72% dari seluruh angkatan kerja bekerja di sektor tersebut. Sebelum Orde Baru, transformasi struktural praktis *stagnant* karena kontribusi sektor pertanian pada tahun 1951 adalah 55,7% dari pendapatan nasional dan di tahun 1964 *share* itu hanya turun menjadi 51,5% dari PDB. Begitu juga di sektor industri manufaktur, *share* di tahun 1960 adalah 8,4% dan ditahun 1986 bahkan turun menjadi 8,2%. Lihat Sjahrir, *Refleksi Pembangunan ...*, 11.

<sup>14</sup>Lihat juga Sjahrir, *Refleksi Pembangunan ...*, 14-15.

kanisme pasar, beserta dengan pemanfaatan modal asing yang terarah dan kegiatan ekonomi yang berorientasi ekspor serta ditunjang iklim politik dan pemerintahan yang relatif stabil<sup>15</sup> telah menciptakan iklim yang kondusif bagi proses transformasi struktural menuju masyarakat industri dan secara tidak langsung mengubah posisi Indonesia dari negara yang berpenghasilan rendah menuju negara yang berpenghasilan menengah.

<sup>15</sup>Hadi Soesastro, "Prospek Indonesia Memasuki Tahapan Newly Industrializing County", dalam *Analisa*, no. 2 Tahun 1988: 63.



Meskipun transformasi struktural bidang ekonomi dan politik berhasil menunjukkan suatu prestasi, tetapi kedua bidang tersebut masih belum dapat mewujudkan tercapainya masyarakat yang berkeadilan sosial. Di bidang ekonomi,<sup>16</sup> prestasi ekonomi yang telah dicapai tidak akan memuaskan kebutuhan sosial-politik, apabila tidak dapat mengurangi kesenjangan sosial yang menuntut keadilan sosial. Keberhasilan ekonomi yang telah diraih pada hakekatnya tidak seharusnya dipandang sebagai *ultimate objective*, tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk menciptakan persamaan akses yang mengaktualisasikan prinsip keadilan sosial.

Raihan dalam bidang ekonomi ternyata masih mengakibatkan kesenjangan yang besar dalam pertumbuhan antara sel-sel ekonomi dalam ekonomi nasional yang mempertajam karakteristik dualistis dari ekonomi nasional. Kesenjangan pertumbuhan tersebut menyangkut dimensi-dimensi yang bervariasi, seperti: (i) kesenjangan pertumbuhan kota-desa, dilihat dari segi pendapatan maupun infrastruktur; (ii) kesenjangan pertumbuhan pendapatan antara pribumi dan non pribumi; (iii) kesenjangan pertumbuhan sektoral sebagaimana tercermin di dalam relatif lebih lambannya perubahan komposisi penduduk yang bekerja menurut sektor terhadap perubahan komposisi produk domestik bruto; (iv) kesenjangan pertumbuhan angkatan kerja menurut status pekerjaan sebagaimana tercermin dari relatif besarnya proporsi angkatan kerja yang bekerja sebagai swakerja terhadap buruh dan pengu-

saha dengan pekerja tetap; (v) adanya kesenjangan pertumbuhan ekonomi antara Indonesia Bagian Barat dengan Indonesia Bagian Timur, antara Jawa dan Madura, dengan bagian Indonesia yang lain.<sup>17</sup> Berbagai kesenjangan di atas merupakan konsekuensi logis dari kebijakan ekonomi makro yang berorientasi pertumbuhan yang cenderung memberi prioritas pada *growth generating regions, sectors*, maupun *social groupings*.

Kesenjangan pertumbuhan di atas mendorong dirumuskannya berbagai macam kebijakan pemerataan seperti program bapak angkat, kewajiban konglomerat untuk mengalokasikan sahamnya kepada koperasi, program Inpres Desa Tertinggal (IDT), alokasi keuntungan BUMN bagi golongan ekonomi lemah, dan lain sebagainya.

Raihan dalam bidang politik masih juga menyisakan kesenjangan antara tekad politik pemerintah dan aktualisasi tekad politik.<sup>18</sup> Masih terdapat fenomena tingkat ketergantungan yang tinggi kepada para birokrat dalam berbagai prakarsa pengambilan keputusan, terutama dalam interaksi antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Sosok *unbalanced polity* ini pada akhirnya dapat menghambat aktualisasi prinsip ke-

<sup>17</sup>Djisman S. Simandjuntak, "Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi", dalam *Analisis*, Tahun XIX, no. 3, Mei-Juni 1990, 293-294. Lihat juga Bambang Sudibyo, "Kebutuhan Dasar dan Keadilan Sosial", makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Ilmu-ilmu Sosial dan Kongres VI HIPIS, Yogyakarta, 16-21 April 1990, 5.

<sup>18</sup>Proses pembangunan cenderung diwarnai dengan banyaknya bahasa politik yang dipergunakan aparat pemerintahan, banyaknya kebijakan yang hanya di atas kertas tanpa program aksi. Semuanya menyebabkan masyarakat jenuh dengan realitas sosial-politik yang berjalan. Lihat juga Benedict Anderson, *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

<sup>16</sup>Persoalan klasik yang dihadapi bidang ekonomi tetap menuntut jawaban *who gets, of what, how much* dalam menelaah fenomena sosial ekonomi. Lihat Martin Staniland, *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment* (New York: Vail-Ballou Press, 1985), 2.



adilan sosial. Di samping itu, kecenderungan berhimpitnya struktur politik dengan struktur ekonomi yang terefleksikan dari fenomena beradanya penguasaan sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik pada satu tangan, akan memperlemah kontrol sosial yang dapat menghambat pelaksanaan asas keadilan sosial.<sup>19</sup> Fenomena *bureaucratic polity* yang menunjukkan peranan negara yang dominan ini juga tercermin dalam proses transformasi struktural menuju masyarakat industrial. Negara amat berperanan dalam mengalokasikan berbagai sumber dan menentukan preferensi kebijakan, sehingga tidak dapat dikesampingkan adanya kemungkinan kepentingan birokrasi akan mewarnai kebijakan tersebut. Oleh karena itu, dalam situasi di mana infrastruktur politik masih lemah dan berada di dalam hubungan ketergantungan dengan birokrasi tersebut, tidak mustahil kepentingan birokrasi akan mewarnai proses transformasi masyarakat tersebut. Segala macam alokasi sumber dan penentuan pelaku ekonomi ini akan mengalami distorsi dari prinsip-prinsip yang berlaku di dalam mekanisme pasar.

Di bidang politik, diterimanya Pancasila sebagai ideologi bangsa sebenarnya merupakan suatu prestasi tersendiri.<sup>20</sup> Dengan diterimanya ideologi Pancasila tersebut sebagai satu-satunya asas hidup berbangsa dan bernegara, maka persamaan landasan bagi interaksi politik sudah terbentuk. Dalam landasan demokrasi, semua bentuk perbedaan pendapat dan keanekaragaman pandangan seharusnya sudah mendapat tempat yang se-

<sup>19</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun ...", 9-10.

<sup>20</sup>Konflik ideologi dilihat sebagai dosa masa lalu. Ketidakstabilan politik yang menyebabkan kehancuran ekonomi dianggap sebagai akibat dari konflik ideologi yang tak kunjung selesai.

mestinya.<sup>21</sup> Yang masih menjadi persoalan adalah proses interpretasi terhadap ideologi tadi. Tidak bisa dipungkiri masih terjadi eksklusivisme dalam menginterpretasikan kehidupan politik yang berdasar demokrasi Pancasila. Eksklusivisme dan parochialisme ini cenderung memarginalisasikan sebagian dari anggota-anggota masyarakat dalam interaksi politik, sehingga bertentangan dengan asas-asas dasar yang meletakkan batas-batas toleransi dalam memberi interpretasi Pancasila secara kontekstual, sesuai dengan prinsip Pancasila sebagai ideologi terbuka.<sup>22</sup> Ideologi Pancasila harus terefleksikan pada kultur politik.

## Benturan Kepentingan Antara Negara dan Individu

Proses transformasi struktural pembangunan ekonomi Indonesia menunjukkan bahwa penyelesaian masalah pilihan di dalam kehidupan ekonomi suatu masyarakat selalu tidak terlepas dari konteks sistem politik, struktur sosial, ataupun kehidupan kultural suatu masyarakat. Para *political economist* memperlihatkan betapa sistem politik merupakan hal yang mengatur hubungan di antara mereka yang memiliki kekuatan politik (*power*) dengan yang tidak atau kurang memilikinya, sehingga yang didapat adalah hubungan di antara penguasa (*ruler*) dan masyarakat (*ruled*).

Kegiatan ekonomi sebagaimana kegiatan-kegiatan lainnya dalam masyarakat tidak terlepas dari konteks politik yang ada di masyarakat yang bersangkutan, karena sistem

<sup>21</sup>Lihat Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun ...", 10.

<sup>22</sup>Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun ...", 11.



politik bukan saja membentuk *power relationship* di suatu masyarakat tetapi juga turut menentukan nilai serta norma yang berlaku yang pengaruhnya dirasakan sampai di dalam kegiatan ekonomi.<sup>23</sup>

Kondisi yang menyebabkan belum tercapainya pembangunan politik ekonomi Indonesia yang berkeadilan seperti yang telah disebutkan di atas, terletak pada konsep masih berhimpitnya struktur politik dengan struktur ekonomi yang terefleksikan dari fenomena beradanya penguasaan sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik pada satu tangan.<sup>24</sup> Hal ini juga mempengaruhi proses transformasi struktural menuju masyarakat industri, suatu proses yang tidak berlangsung dalam kevakuman, akan tetapi berlangsung dalam konfigurasi sosio-politik tertentu.

Transformasi struktur ekonomi yang pada hakekatnya menyangkut perubahan dalam proses produksi dan distribusi komoditi ekonomi ini tidak dapat dilepaskan dari fenomena hubungan kekuasaan dan hubungan sosial. Ada pengaruh timbal-balik antara hubungan sosial dan hubungan kekuasaan dengan perubahan hubungan ekonomi yang terjadi dalam proses transformasi struktural tadi. Penerapan kekuasaan dan interaksi sosial dengan segala bentuknya merupakan faktor penting yang menentukan si-

fat sesuatu sistem ekonomi; di lain pihak, proses ekonomi itu sendiri cenderung mere-distribusikan kekuasaan dan kekayaan yang mengubah sistem politik dan sistem sosial.<sup>25</sup>

Analisis kondisi pembangunan politik ekonomi Indonesia dewasa ini memperlihatkan suatu gejala sistem ekonomi legal dan formal yang tidak lagi berfungsi dengan sebagaimana mestinya. Selain itu, sistem pembuatan kebijakan cenderung hanya melayani kepentingan beberapa gelintir orang saja. Keadaan ini disebabkan elemen politik dan pasar seringkali bertubrukan, karena efisiensi pasar yang kompetitif dengan mudah diancam intervensi kebijakan yang berasal dari tekanan *interest-group* dalam pemerintahan, sehingga yang terwujud adalah kebijakan publik yang terefleksikan menurut pilihan rasional tetapi menghasilkan *outcome* ekonomi yang irasional dan merugikan kepentingan umum. Bisa juga dikatakan bahwa faktor-faktor politis seringkali mempengaruhi seleksi kebijakan-kebijakan ekonomi, dan sasaran-sasaran politik seringkali menghasilkan konsekuensi ekonomi yang sebaliknya dari yang digariskan kebijakan-kebijakan ekonomi.

Manifestasinya dapat dilihat dari perilaku aparat pemerintahan yang menunjukkan praktek otoriterisme penguasa. Suburnya praktek otoriterisme atas sumber-sumber vital masyarakat<sup>26</sup> merupakan gejala dari tidak bekerjanya mekanisme politik dan

---

<sup>23</sup>Lihat Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Pendekatan Politik-Ekonomi atau Ekonomi-Politik: Jembatan di Antara Ilmu Ekonomi dan Ilmu Politik", dalam M. Arsjad Anwar, Thee Kian Wie, Iwan Jaya Azis (eds.), *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi* (Jakarta: Gramedia, 1992), 183.

<sup>24</sup>Upaya mengurangi keterlibatan pemerintah dan meningkatkan efisiensi sistem perekonomian dilakukan dengan proses debirokratisasi dan deregulasi. Kedua proses merupakan reaksi terhadap gejala birokratisasi dan regulasi yang sudah sangat berlebihan.

---

<sup>25</sup>Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik ...*, xvi.

<sup>26</sup>*Public goods* yang seharusnya menjadi milik negara karena menguasai hajat hidup banyak orang, ada kecenderungan dimanfaatkan pemerintah dengan beberapa kelompok kepentingan demi kepentingan pribadi. Fungsi pengawasan pemerintah dalam pendistribusian *public goods* tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya.



ekonomi yang partisipatif. Hal ini terjadi karena adanya praktek politik di mana pemerintah berinteraksi secara tertutup dengan sektor swasta besar. Dalam ketertutupan tersebut, transaksi politik dan ekonomi terjadi hanya untuk kepentingan segelintir kelompok kepentingan (*interest group*) yang terlibat di dalamnya. Praktek ini biasanya didukung sistem hukum yang sengaja dibiarkan kabur dan prosedur penetapannya dikendalikan di tangan kekuasaan eksekutif sehingga produk hukum yang muncul tetap berpihak pada penguasa.<sup>27</sup>

Bentuk hubungan yang muncul di antara kelompok kepentingan menghasilkan kait-mengait antara *patron*, dalam hal ini elite penguasa, dan *clients* yang diwakili golongan pengusaha ataupun kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Relasi di antara keduanya dianggap para analis politik ekonomi sebagai penyebab terhambatnya pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang karena menghambat terciptanya perilaku yang rasional. Bentuk hubungan yang diciptakan biasanya bersifat tradisional yang menghalalkan praktek korupsi, penyelewengan, koneksi dan pilih kasih yang terselebung. Hubungan *patronage* yang terjadi cenderung menimbulkan kolusi yang menghambat "pintu masuk" terhadap terbukanya kesempatan berusaha kepada semua pihak yang berminat secara adil.<sup>28</sup>

Dengan melihat penjelasan di atas, gambaran keadaan politik ekonomi yang timpang sebetulnya merupakan *resultante* dari tidak adanya sistem politik yang demokratis. Keadaan ini nantinya akan diikuti dengan terciptanya sistem pasar yang tidak sempurna (*imperfect market*). Fenomena di atas merupakan gejala umum yang terdapat di negara sedang berkembang yang strukturnya sangat pluralistik. Dengan kehidupan ekonomi yang dualistik, maka *power relationship* masih sukar untuk disusun secara demokratis murni. Nilai dan norma yang dijunjung tinggi sering merupakan hal yang dikemukakan secara ideologis oleh pemerintah, sehingga kepentingan umum atau negara lebih diprioritaskan daripada kepentingan pribadi dari berbagai golongan masyarakat.<sup>29</sup> Nantinya, kebijakan dan implementasi apa pun yang muncul bukan lagi merupakan produk dari mekanisme pasar yang sehat, tetapi cenderung dihasilkan melalui *invisible hand* yang mengatur ekonomi pasar dan *invisible foot* yang merupakan produk dari distorsi politik. Hasil akhir yang didapat dari proses pembangunan yang timpang, salah satunya adalah makin banyaknya kelompok-kelompok marginal yang belum dapat sepenuhnya mengaktualisasikan aspirasi sosial, politik dan hidup dalam masyarakat yang berkeadilan sosial.

## Kebijakan dan Reformasi

Upaya memperbaiki kebijakan pembangunan politik ekonomi yang tidak sehat dan memihak kepada kepentingan segelintir orang, memerlukan pengkajian kembali proses formasi kebijakan yang dihasilkan serta

<sup>27</sup>Lihat Didik J. Rachbini, "Praktek Korporatisme dan Implikasinya", makalah disampaikan pada Seminar Mengenang Alfian: Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru (LIPI, 14-15 Juni 1994), 1-5.

<sup>28</sup>Keadaan ini merupakan gejala praktek monopoli atau oligopoli yang terjadi lewat pemberian surat keputusan atau "katebelece" yang kemudian menumbuhkan praktek percukongan. Lihat Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Pendekatan Politik Ekonomi ...", 178-179.

<sup>29</sup>Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "Pendekatan Politik-Ekonomi ...", 184.



mengidentifikasi bagian-bagian yang tidak berfungsi. Sebelumnya, perlu diperhatikan pula proses terciptanya kebijakan yang berkaitan dengan peran negara dalam perekonomian.<sup>30</sup>

Permasalahan klasik yang banyak dijumpai di negara berkembang, kembali mempertanyakan bagaimana seharusnya peran negara dalam pembangunan ekonomi. Seperti telah disebutkan di atas, kecenderungan timbulnya *bureaucratic polity* menunjukkan bahwa peran negara dalam perekonomian masih cukup besar. Dengan meminjam diagram peran negara dalam perekonomian dari J.E. Alt dan K.A. Chrystal,<sup>31</sup> maka peran negara dalam (pembangunan) ekonomi dapat didiskripsikan paling sedikit ke dalam tiga model, yaitu *protective (neutral)*, *productive (positive)* dan *exploitative (negative)*.

Model *protective state* pada dasarnya menggambarkan peran negara yang terbatas. Tugas negara hanya menciptakan atau menyediakan pertahanan (keamanan), hukum dan aturan. Sistem perekonomian dibiarkan berjalan melalui mekanisme pasar dengan intervensi pemerintah dalam tingkatan yang sangat rendah. Atau dalam istilah sosiologi, aktivitas masyarakatnya dibiarkan berjalan menurut aturan *laissez faire* (pasar bebas), di mana kesejahteraan seluruh masyarakat akan terjamin dengan membiarkan individu sebebas mungkin mengejar kepentingan dirinya.

<sup>30</sup>Peran negara juga disamaartikan dengan peran pemerintah.

<sup>31</sup>J.E. Alt dan K.A. Chrystal, *Political Economics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983), 28-29, dalam karangan Gerald M. Meier, "Policy Lessons and Policy Formation", di buku Gerald M. Meier (ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy* (California: ICEG, 1991), 9.

Dalam *productive state*, peran negara sangat terlihat terutama dalam peran positifnya mengoreksi kegagalan berfungsinya sistem pasar. Setelah pasar berfungsi normal kembali, maka secara otomatis campur tangan negara akan ditarik. Kebijakan-kebijakan yang muncul biasanya ditujukan demi kepentingan masyarakat secara umum. Model *productive state* ini banyak dipakai di negara-negara maju.

Model yang dianut *exploitative state* memperlihatkan campur tangan negara yang kuat, tetapi cenderung dikategorikan negatif karena intervensi ditujukan untuk memaksimalkan keuntungan bagi lapisan elite atau kelompok-kelompok kepentingan. Model *exploitative* ini menciptakan kegagalan non pasar (*non market failure*) sebagai akibat dari aturan-aturan ekonomi yang berlaku. Negara (pemerintah) dengan kelompok-kelompok kepentingan cenderung berkolaborasi menguasai sumber-sumber ekonomi negara. Akibatnya, *non market failure* yang muncul lebih berbau konflik politis karena benturan-benturan kepentingan dari kelompok masyarakat atau kelompok kepentingan sendiri yang tidak puas dengan kebijakan atau realitas sosial ekonomi yang ada.

Ketiga model peran negara dalam perekonomian di atas bukan merupakan model yang berdiri terpisah, tetapi dapat menunjukkan suatu proses yang berkesinambungan. Posisi Indonesia bila dikaji menurut ketiga model tersebut, dapat menjurus pada model *exploitative* kalau peran negara terlalu dominan, baik dalam pembuatan dan penentuan kebijakan maupun dalam penguasaan sumber-sumber negara yang tidak diimbangi dengan kontrol sosial yang efektif. Proyek-proyek pembangunan yang secara normatif "memihak rakyat" seperti pembangunan dam, jaringan irigasi, pe-



Diagram 1

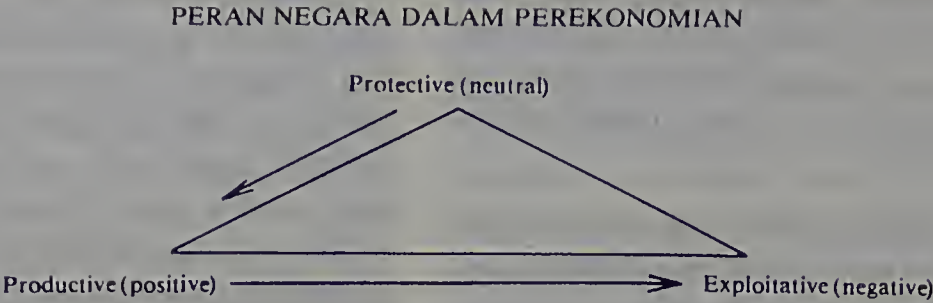
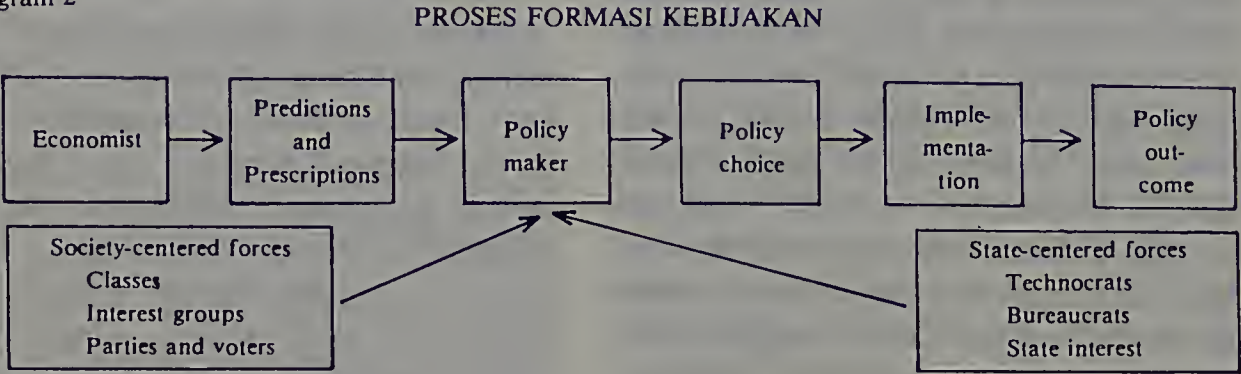


Diagram 2



ngembangan kawasan terpadu dan sebagai-nya mungkin saja memberi peluang bagi pe-menuhan kepentingan yang sempit. *High-cost economy* sebagaimana ditunjukkan oleh tingginya ICOR agaknya merefleksikan fenomena ini.

Perlu tidaknya campur tangan negara (pe-merintah) dalam perekonomian atau mem-biarkan perekonomian berjalan sesuai de-ngan mekanisme pasar masih sering diperde-batkan. Perekonomian yang mengandalkan mekanisme pasar cenderung menimbulkan penindasan yang kuat terhadap yang lemah sebagai akibat persaingan bebas. Yang kuat akan semakin kuat dan yang lemah menjadi semakin lemah. Kondisi ini akan lebih parah bila yang kuat kemudian saling bersekutu dan membentuk kelompok monopoli atau oligopoli.

Sebenarnya, perlunya campur tangan pe-merintah dalam perekonomian dapat ber-

fungsi menjaga kemurnian pasar dan mence-gah efek negatif dari sistem pasar bebas. Dari titik tekan inilah kondisi perekonomian Indonesia mengalami suatu situasi yang di-lematis. Campur tangan pemerintah yang terlalu minim dalam sistem perekonomian, dapat menimbulkan sistem yang mengun-tungkan golongan yang mempunyai *bargain-ing position* kuat. Tetapi campur tangan pemerintah yang berlebihan dapat menim-bulkan kelompok birokrat yang berorientasi pada kepentingan yang sempit.

Dengan kondisi pembangunan yang be-lum berjalan sebagaimana mestinya, di mana keputusan-keputusan ekonomi sering-kali diwarnai oleh pertimbangan kepenting-an oknum-oknum atau kelompok dalam bi-rokrasi, perlu ditinjau bagaimana proses formasi kebijakan yang dihasilkan. Proses formasi kebijakan melibatkan banyak pihak dengan proses yang tidak sederhana. De-ngan mengacu pada diagram proses formasi



kebijakan dari Gerald Meier,<sup>32</sup> akan tampak pihak-pihak yang terlibat dalam proses formasi kebijakan tersebut.

Diagram 2 mendiskripsikan proses formasi kebijakan. Pendekatan tersebut merupakan proses linear yang bermula dari perkiraan (*predictions*) dan petunjuk (*prescriptions*) dari ahli ekonomi<sup>33</sup> yang disampaikan kepada pembuat kebijakan (*policy maker*). Dari *policy maker* ini, perkiraan dan petunjuk yang ada disampaikan kepada pilihan kebijakan (*policy choice*). Tahap implementasi dan hasil akhir dari kebijakan (*policy outcome*) merupakan dua proses terakhir.

Suatu diskripsi yang lebih kaya terhadap proses formasi kebijakan bagaimanapun memerlukan pertimbangan kekuatan atau sumber-sumber lain yang mempengaruhi perilaku pembuat kebijakan. Kekuatan-kekuatan tersebut dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu *society-centered forces* dan *state-centered forces*. Menurut pendekatan *society-centered*, pemerintah berfungsi secara pasif. Terdapat *societal inputs* yang ditujukan kepada pemerintah, sehingga pilihan kebijakan merupakan *dependent variable*. Permintaan-permintaan dari masyarakat memunculkan variasi kebijakan guna memenuhi permintaan masyarakat tersebut.<sup>34</sup>

<sup>32</sup>Gerald Meier, "Policy Lessons ...", 10.

<sup>33</sup>Diagram di atas secara kebetulan mendiskripsikan proses formasi kebijakan ekonomi, sehingga peran para ekonom sebagai salah satu aktor utama dalam formasi tersebut memang menonjol. Tetapi tidak dikesampingkan bahwa awal formasi kebijakan melibatkan ahli-ahli lain. Kecenderungan yang terjadi sekarang dalam proses formasi suatu kebijakan melibatkan para ahli secara multidisipliner.

<sup>34</sup>Kalimat ini mengandung makna yang ganda. Kebijakan yang ada merupakan usulan murni dari masyarakat karena merefleksikan kebutuhannya atau dapat juga berarti kebijakan tersebut ada karena pemerintah mengira masyarakat memerlukannya. Sering terjadi be-

Pendekatan ini juga mengikutsertakan *input-input* yang berasal dari kelas, kelompok kepentingan maupun partai-partai politik.

Pendekatan *state-centered* melihat negara dengan tujuannya sendiri. Negara bersifat swatantra (*autonomous*) dan peran elite pembuat kebijakan sangat aktif. Pendekatan ini mengikutsertakan para teknokrat yang mengabdikan dirinya dalam pemerintahan yang bijak, untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan meningkatkan efisiensi birokrasi politik, serta terdapat pula kelompok kepentingan yang memaksa atau menekan pembuat kebijakan dengan dalih untuk kepentingan negara.

Kondisi proses formasi kebijakan di Indonesia dapat disejajarkan dengan diagram di atas. Bedanya bahwa kekuatan yang terdapat baik dalam *society-centered* dan *state-centered* cenderung saling tumpang-tindih. Atau dengan kata lain, sangat sulit mengklasifikasikan kekuatan-kekuatan yang terdapat dalam kedua *forces* tadi secara tegas.<sup>35</sup> Bagaimana pun, kekuatan-kekuatan dari *state-centered* lebih dominan untuk memaksakan kepentingan sempit kekuatan tersebut kepada pembuat kebijakan.

Terlalu mudanya suatu proses formasi kebijakan "diatur" merupakan akibat dari tidak adanya kekuatan-kekuatan lain yang berfungsi sebagai *control-mechanism* terha-

da pendapat antara persepsi masyarakat dan pemerintah dalam formasi kebijakan ini. Makna kedua lebih bersifat politis dan menguntungkan pembuat kebijakan yang bersangkutan.

<sup>35</sup>Ada kecenderungan bahwa anggota kedua *forces* tadi juga berperan sebagai *policy maker*. Tugas yang dibebankan kepada mereka tidak hanya sebatas memformulasikan atau mengusulkan suatu kebijakan, tetapi juga dapat berfungsi sebagai pengambil-manfaat langsung dari *outcome* kebijakan yang dikeluarkan.



dap proses formasi kebijakan tersebut, dan walaupun ada fungsinya juga lemah. Dengan model formasi kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh banyaknya *invisible hand*, sudah jelas bahwa yang disebut sebagai "aspirasi-aspirasi yang mewakili masyarakat luas" tidak akan tersampaikan dengan benar.<sup>36</sup> Proses disetujuinya suatu kebijakan dari tangan *policy maker* cenderung mempertimbangkan kekuatan kelompok-kelompok "penekan" dan motivasi atau *self interest* yang dapat diraih di balik kebijakan yang muncul.

Situasi politik ekonomi Indonesia yang dihasilkan melalui proses formasi kebijakan cenderung terpengaruh oleh semakin banyaknya aktor politik yang melakukan manuver politik atas dasar nilai yang feodalistis dan primodialisme. Mudah ditebak bahwa perilaku yang demikian cenderung merugikan kepentingan masyarakat luas.

## Penutup

Situasi obyektif yang terjadi dalam pembangunan politik ekonomi Indonesia mengandung dua makna yang besar. Pertama, situasi yang ada merupakan pengaruh besar dari perilaku individu-individu yang tertampung dalam dua kekuatan-kekuatan besar di atas, yaitu *society-centered* dan *state-centered*. Kedua, situasi yang terjadi merupakan reaksi aktif dan kritis dari bagaimana masyarakat mempersepsikan kebijakan-kebijakan yang ada sesuai dengan realitasnya.

Lapisan yang peduli dengan kondisi politik ekonomi negaranya akan berusaha

<sup>36</sup>Kalaupun ada bahasa politik yang "bergaya" menyanggupi menampung aspirasi-aspirasi yang ada, cenderung hanya janji di atas kertas tanpa program aksi yang berarti.

mengutarakan *predictions* dan *prescriptions* dengan harapan untuk mereformasi kebijakan yang tidak mengenai sasarannya. Proses formasi dan reformasi kebijakan perlu melihat ikatan kuat kondisi politik dan ekonomi yang terjadi.<sup>37</sup>

Dalam bidang ekonomi,<sup>38</sup> perlu keseimbangan antara pertimbangan *economizing* dan *sociologizing*, keseimbangan antara kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial dan politik. Karenanya, upaya meletakkan demokrasi politik harus sejajar dengan upaya meletakkan demokrasi ekonomi. Dengan demikian, sistem alokasi yang menjamin efisiensi perlu diikuti dengan terwujudnya sistem sosial yang menjamin keadilan sosial, sehingga optimasi efisiensi tidak meniadakan upaya-upaya untuk mewujudkan optimasi keadilan sosial. Sumber-sumber kesenjangan pertumbuhan ekonomi di antara berbagai sel-sel ekonomi yang terletak pada perbedaan kepekaan sel-sel terhadap rangsangan ekonomi dan ketimpangan di dalam distribusi rangsangan<sup>39</sup> perlu segera dipecahkan melalui strategi pembangunan yang berorientasi pada optimasi pertumbuhan bagi setiap warga negara.

Pembangunan bidang politik harus menekankan strategi *empowerment* yang diperlukan untuk mewujudkan *balanced polity*. Selain itu, sikap eksklusivisme dan parochialisme perlu dihindari sejalan dengan meningkatnya pengaruh infrastruktur politik. Secara garis besar dapat diungkapkan bahwa upaya meningkatkan *performance* pem-

<sup>37</sup>Masih perlu dipertanyakan kembali apakah *less politics* berarti menghasilkan *better economics* dan sebaliknya.

<sup>38</sup>Lihat Moeljarto Tjokrowinoto, "Dua Puluh Lima Tahun ...", 11-12.

<sup>39</sup>Bambang Sudibjo, "Kebutuhan Dasar ...", 8.



bangunan sangat ditentukan oleh bagaimana menciptakan pemerintahan yang "baik" dan "bersih".<sup>40</sup> Dari sini dapat dilihat nantinya kualitas dari kebijakan pemerintah yang dihasilkan serta peran situasi politik dan ekonomi yang akan menentukan kualitas tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alt, J.E. dan K.A. Chrystal. 1983. *Political Economics*. Brighton: Wheatsheaf. Terdapat dalam Gerald M. Meier, Policy Lessons and Policy Formation, *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. California: ICEG.
- Anderson, Benedict. 1990. *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Booth, Anne dan Peter McCawley. 1982. Perekonomian Indonesia Sejak Pertengahan Tahun Enampuluhan. Dalam buku Anne Booth dan Peter McCawley (eds.), *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Bresnan, John. 1993. *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*. New York: Columbia University Press.
- Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, no. 1 (Juni 1965).
- Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, no. 11 (Oktober 1968).
- Greenville, Stephen. 1982. Kebijakan Moneter dan Sektor Keuangan Formal. Dalam Anne Booth dan Peter McCawley (eds.), *Ekonomi Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun. 1993. Pendekatan Politik-Ekonomi atau Ekonomi Politik. Dalam M. Arsjad Anwar, Thee Kian Wie, Iwan Jaya Azis (eds.), *Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia.
- Mackie, James. 1967. *Problems of Indonesian Inflation*. Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project.
- Mas'oed, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Meier, Gerald M. (ed.). 1991. *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. California: ICEG.
- Rachbini, Didik J. 1994. Praktek Korporatisme dan Implikasinya. Makalah disampaikan pada Seminar Mengenang Alfian: Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru. LIPI, 14-15 Juni.
- Sadli, M. 1973. Penerapan Teknologi dan Kesempatan Kerja: Pengalaman Indonesia. Dalam *Prisma*, no. 3, Tahun II, Juni.
- Simandjuntak, Djisman S. 1990. Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi. *Analisis CSIS*, no. 3, Tahun XIX, Mei-Juni.
- Sjahrir. 1992. *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia 1968-1992*. Jakarta: Gramedia.
- Soesastro, Hadi. 1988. Prospek Indonesia Memasuki Tahapan Newly Industrializing Country. *Analisa*, no. 2, Februari.
- Staniland, Martin. 1985. *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment*. New York: Vail-Ballou Press.
- Sudibjo, Bambang. 1990. Kebutuhan Dasar dan Keadilan Sosial. Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Ilmu-ilmu Sosial dan Kongres VI HIPIS, Yogyakarta, 16-21 April.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1990. Strategi Pembangunan Politik pada Pembangunan Nasional Jangka Panjang. Makalah dipresentasikan pada Seminar Ilmiah dalam rangka MUNAS VI KAGAMA, Sanur Bali, 29 Juni-1 Juli.
- , 1990. Dua Puluh Lima Tahun Pembangunan Nasional: Retrospeksi dan Prospeksi. Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Demokrasi dan Keadilan Sosial: Agenda Pembangunan Nasional Jangka Panjang II dan Rapat Kerja Nasional Pengurus Pusat IMAISPI, Yogyakarta, 29 Oktober-1 November.

<sup>40</sup>Dengan terwujudnya pemerintah yang baik dan bersih, diharapkan nantinya kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan berfungsi secara efektif -- menghindari *over supply* dari kebijakan yang tanpa program aksi.



# Perdagangan Bebas dan Kesiapan Indonesia

*Nurjaman Arsjad*

**I**SU perdagangan bebas bukanlah hal yang baru. Akan tetapi, dewasa ini isu tersebut tampaknya lebih banyak lagi memiliki kekuatan politik. Amerika Serikat merupakan pendukung politik utama di dalam mewujudkan perdagangan bebas di dunia.

Perdagangan bebas berarti perwujudan persaingan di pasar. Di dalam perkembangannya, perdagangan internasional banyak diwarnai persaingan yang tidak jujur (*unfair trade*) dan banyak dihambat proteksi-proteksi dan hambatan-hambatan perdagangan lainnya.

Dengan demikian, persoalannya adalah mampukah kekuatan politik mewujudkan perdagangan bebas di dunia yang "benar-benar perdagangan bebas" (*genuine free trade*). Apa syarat-syaratnya supaya perdagangan bebas benar-benar dapat diwujudkan? Apa manfaatnya perdagangan bebas bagi semua bangsa, terutama bagi bangsa-bangsa di negara-negara berkembang? Bagaimana kesiapan Indonesia di dalam menghadapi perdagangan bebas dalam tahun 2020 sesuai dengan "Deklarasi Bogor" yang dicetuskan dalam pertemuan APEC di Indonesia (November 1994)?

## Argumen Perdagangan Bebas

Perdagangan bebas sebagai ide atau argumen sudah lama dicetuskan orang yakni sejak abad 18. Salah satu pencetus ide perdagangan bebas pada abad tersebut adalah Adam Smith yang diberi julukan Bapaknya ilmu ekonomi yang sejak terbitnya buku besar "The Wealth of Nations" (1776) oleh Adam Smith, ilmu ekonomi terlepas dari ilmu filsafat, menjadi ilmu tersendiri dan mandiri.

Munculnya argumen perdagangan bebas yang klasik pada abad 18 seiring dengan lahirnya falsafah liberalisme sebagai falsafah yang menentang absolutisme (kekuasaan raja) di abad pertengahan.

Pada zaman kekuasaan raja-raja, merkantilisme merupakan aliran perdagangan internasional yang dominan pada waktu itu, terutama di abad 16, 17 dan 18. Menurut aliran tersebut, perdagangan luar negeri suatu negara harus diatur oleh pemerintah se-



hingga ekspor diupayakan lebih besar daripada impor, karena ekspor akan mengakibatkan emas mengalir ke dalam negeri. Emas adalah sumber kekuatan ekonomi bangsa. Sejak itu, proteksi-proteksi dan rintangan-rintangan lainnya banyak mengganggu jalannya persaingan sehat dalam perdagangan internasional. Pemerintah banyak turut campur dalam perdagangan luar negeri.

Aliran liberalisme menolak turut campur pemerintah dalam perdagangan internasional. Menurut aliran liberalisme, merkantilisme tidak akan membawa kemakmuran dan keadilan dalam perdagangan internasional. Perdagangan bebaslah yang membawa kemakmuran bangsa-bangsa di dunia yakni melalui pembagian kerja dan spesialisasi internasional. Masing-masing negara sebaiknya mengeksport komoditi yang paling efisien diproduksi di dalam negeri, dan mengimpor barang, apabila tidak efisien diproduksi di dalam negeri. Perdagangan bebas akan mengakibatkan semua negara di dunia akan lebih baik dari sebelumnya.

Pembagian kerja antar bangsa akan membawa manfaat timbal-balik. Dengan demikian, perdagangan bebas dan perdagangan terbuka memungkinkan tiap bangsa memperluas produksinya dan juga memperluas kemungkinan berkonsumsi, jadi meningkatkan standar hidup penduduk di dunia.<sup>1</sup>

Telah disebutkan di muka bahwa perdagangan bebas secara internasional berarti

<sup>1</sup>Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus, *Economics* (edisi ke-12), Singapura: Mcgrow-Hill Book Co., 1985, 857. Para perintis argumen perdagangan internasional berdasarkan spesialisasi dan pembagian kerja dunia adalah antara lain: (i) Adam Smith (*absolute advantage*); (ii) David Ricardo (*comparative advantage*) dan Heckscher-Ohlin (*factor endowment*).

persaingan internasional. Para ekonom biasa berpandangan bahwa persaingan akan mengharuskan perusahaan-perusahaan yang bersaing di pasar menciptakan efisiensi, mengembangkan dan menguasai teknologi, dan banyak melakukan inovasi.

Apabila terwujud persaingan bebas secara internasional, maka setiap perusahaan akan dapat memanfaatkan "economies of scale"; perusahaan bisa menjadi besar dan produksi diperluas, karena perdagangan bebas dapat memperluas pasar. Manfaat adanya "economies of scale" yang diterima suatu negara disebut manfaat dinamis (*dynamic gains*).<sup>2</sup> Perusahaan-perusahaan kecilpun dapat memanfaatkan "economies of scale" yakni melalui penggabungan perusahaan (*merger*).

Singkat kata, teori ekonomi telah membuktikan bahwa perdagangan bebas internasional akan memperbaiki efisiensi perekonomian suatu negara dan juga dunia, akan mewujudkan distribusi pendapatan yang lebih baik, mempromosikan pertumbuhan ekonomi dan akhirnya dapat menaikkan kesejahteraan ekonomi.

Keikutsertaan negara dalam perdagangan bebas secara internasional, berarti harus mengurangi tarif dan kuota impor. Dengan demikian, perdagangan bebas akan mendorong alokasi sumber daya dalam lingkup global (*worldwide*), sehingga optimalitas Pareto akan tercapai.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Lihat lebih jauh Paul R. Krugman & Maurice Obstfeld, *International Economics, Theory and Policy*, London: Scott, Foresman and Company, 1988, 205-206.

<sup>3</sup>Franklin R. Root, *International Trade and Investments* (edisi ke-6), Ohio: South-Western Publishing Co., 1990, 142. Pareto optimum menggambarkan efisiensi ekonomi di mana tidak mungkin lagi suatu pihak



Dengan demikian ekonom Barat atau yang berpendidikan Barat tidak meragukan lagi akan faham perdagangan bebas internasional yang akan membawa kemakmuran bangsa-bangsa. Perdagangan bebas secara internasional berarti keterbukaan, yang berarti pula demokrasi ekonomi ditegakkan di seluruh dunia.

Dari uraian-uraian di muka, dapat disimpulkan bahwa perdagangan bebas secara internasional adalah positif, yakni:

1. total produksi dunia akan bertambah;
2. barang-barang yang tersedia di dunia juga bertambah;
3. mempromosikan efisiensi dalam produksi dan tercapai alokasi sumber daya yang optimum;
4. memperbaiki kualitas barang;
5. memperluas pasar dalam lingkup dunia (worldwid market);
6. meningkatkan standar hidup bangsa-bangsa.<sup>4</sup>

Akan tetapi, di dalam kenyataannya perdagangan bebas internasional sulit dicapai, selalu ada turut campur pemerintah dalam perdagangan dan bisnis internasional. Mengapa? Akan dijawab dalam pembahasan berikut ini.

## Proteksi dan Turut Campur Pemerintah

Perdagangan bebas di dalam perwujudannya tidak semudah perdagangan bebas sebagai ide. Banyak hambatan dan kesulitan

akan memperbaiki keadaannya tanpa merugikan pihak lain.

<sup>4</sup>Nanshi F. Matsuura, *International Business: A New Era*, Tokyo: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1991, 75.

di dalam mewujudkan perdagangan bebas secara internasional, terutama faktor pertimbangan politik. Memang, suatu ide tidak hanya diterima karena logikanya saja, tetapi juga demi kepentingan politik.

Ada suatu pendapat bahwa perdagangan bebas adalah alternatif dari sudut global, tetapi tidak dari sudut nasional, turut campur pemerintah dalam perdagangan internasional (pengenaan tarif bea masuk, misalnya) justru dapat meredistribusikan keuntungan (*gain*) yang diperoleh dari perdagangan dan dapat meredistribusikan pendapatan dalam batas suatu negara serta melindungi kelangsungan pasar dalam negeri.<sup>5</sup>

Disamping itu, pemerintah dapat mewujudkan hak politik buruh dalam arena ekonomi yakni melindungi buruh terhadap buruh luar negeri yang murah (tercermin dalam harga komoditi impor yang murah).<sup>6</sup>

Dengan demikian, proteksi dilakukan pemerintah menurut penganutnya amat diperlukan untuk kepentingan nasional suatu negara. Faham proteksionisme membenarkan turut campur pemerintah dalam perdagangan internasional untuk: (i) mengurangi kompetisi asing atas barang dan jasa suatu negara misalnya atas barang-barang buatan dalam negeri seperti stereo, perlengkapan video, mobil, baja, sepatu dan tekstil (sekali-gus mencegah pengangguran); (ii) memulihkan kesehatan neraca perdagangan dan neraca pembayaran pada umumnya; dan (iii) melindungi suatu kelompok industri kunci,

<sup>5</sup>Peter B. Kenen, *The International Economy* (edisi ke-2), Singapura: Prentice-Hall International Inc., 1989, 160.

<sup>6</sup>Melvyn B. Kraus, "Business in International Environment", dalam Jules Hackman (ed.), *Business Problems of Eighties*, Indiana Polis: Bobbs-Merrie Educational Publishing, 1980, 34.



karena amat vital untuk keamanan dan kesejahteraan ekonomi suatu negara, seperti misalnya mobil, pesawat ruang angkasa, baja, minyak bumi, dan energi nuklir.<sup>7</sup>

Bentuk proteksi yang dijalankan suatu negara tidak hanya berbentuk tarif bea masuk dan bea keluar saja (*import/export duties*) tetapi juga dalam bentuk non tarif yang biasa disebut "non tariff barriers" (NTBs), seperti: (i) kuota impor; (ii) kuota ekspor; (iii) klasifikasi dan penilaian pa-bean; (iv) peraturan "anti dumping"; (v) pengadaan teknikal dan peraturan kesehatan; (vi) pengadaan barang pemerintah (*government procurement*); dan (viii) pajak-pajak.<sup>8</sup> Kebijakan kurs mata uang seperti kebijakan kurs berganda (*multiple exchange rate*) bisa dikategorikan sebagai salah satu bentuk proteksi seperti pernah dijalankan di Indonesia pada 1960-an.

Sebagai catatan dapat dikemukakan di sini bahwa NTBs sebagai tindakan proteksionisme dipandang lebih ketat sifatnya sebagai upaya membatasi perdagangan luar negeri daripada proteksi dalam bentuk tarif, karena tarif adalah reaksi terhadap pasar, sedangkan NTBs tidak dikaitkan dengan mekanisme pasar -- NTBs sebagai tindakan proteksionis lebih absolut dan tidak fleksibel di dalam rangka membatasi perdagangan.<sup>9</sup>

## Perdagangan Tidak Jujur (*Unfair Trade*)

Proteksi juga diadakan untuk menghadapi perdagangan tidak jujur di dunia. Alasan itulah yang tampaknya dijadikan dasar kebijakan proteksi pemerintah Amerika Serikat padahal negara ini kampiun kebebasan. Melalui Undang-undang Perdagangan Amerika Serikat 1974 dan 1988, Presiden Amerika Serikat memperoleh lebih banyak lagi otoritas untuk melakukan tindakan balasan (*retaliation*) terhadap praktek-praktek tidak jujur dalam perdagangan internasional.<sup>10</sup>

Praktek-praktek perdagangan internasional yang dianggap tidak jujur bisa berupa konsesi tarif, pembatasan impor, "dumping" dan subsidi ekspor.<sup>11</sup> Juga pelanggaran atas "intellectual (industrial) property rights" (*patents, copyrights* dan lain sebagainya) dikategorikan Amerika Serikat sebagai praktek perdagangan tidak jujur (*unfair trade*).

Dengan adanya praktek-praktek perdagangan tidak jujur, timbul proteksionisme gaya baru (*the new protectionism*). Disebut demikian, karena proteksi dititikberatkan pada bentuk-bentuk baru non tarif seperti yang telah disebutkan di muka (lihat catatan kaki butir 8).

Tujuan diperkenalkannya proteksionisme gaya baru sama seperti proteksionisme tradisional yakni untuk membatasi impor dan mendorong ekspor. Menurut para pa-

<sup>7</sup>Ansel M. Sharp, et.al., *Economics of Social Issues* (edisi ke-9), Boston: Richard D. Irwin Inc., 1990, 216-217.

<sup>8</sup>Uraian lebih lanjut, lihat Franklin R. Root, *op. cit.*, 180-188. Butir (iii) sampai dengan (viii) disebut proteksionisme gaya baru.

<sup>9</sup>Oleh karena itu GATT (sekarang WTO) sangat mengecam NTBs yang dijalankan negara-negara.

<sup>10</sup>Franklin R. Root, *op. cit.*, 220.

<sup>11</sup>Ekspor Indonesia pernah dikategorikan Amerika Serikat sebagai praktek tidak jujur yaitu pada waktu Indonesia memperkenalkan sertifikat ekspor dan pengenaan bunga murah atas kredit ekspor.



kar, proteksionisme gaya baru lebih spesifik dan intensif, menjauhi semangat "free trade", merugikan konsumen (kualitas barang yang relatif rendah sedangkan harganya relatif mahal), serta dampaknya atas perdagangan dan keuangan internasional sangat membahayakan.

Latar belakang diperkenalkannya proteksionisme gaya baru adalah peristiwa-peristiwa awal dasawarsa 1970, yakni pada waktu OPEC melakukan politik embargo minyak, sekaligus menaikkan harga minyak di sekitar 4 kali lipat (1973/1974), serta berjangkitnya resesi ekonomi dunia (1974-1975). Peristiwa-peristiwa tersebut menimbulkan masalah pengangguran dan kesulitan neraca pembayaran yang cukup parah, terutama dialami negara-negara industri maju.

Tampaknya, resesi ekonomi dunia dijadikan alasan diperkenalkannya proteksionisme gaya baru. Akan tetapi, pada waktu resesi berakhir, ternyata proteksi tidak berakhir juga. Bahkan tuntutan untuk proteksi semakin meningkat. Sebenarnya tuntutan rakyat untuk proteksi ditentang oleh pemerintah (misalnya pada masa pemerintahan Reagan di Amerika Serikat yang liberal konservatif) dengan alasan proteksi banyak menghilangkan manfaat perdagangan bebas dan adanya kecemasan akan pembalasan (*retaliation*) negara lain. Akan tetapi, pemerintah (Reagan) harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi).

## Proteksionisme Adalah Obat Palsu

Proteksi memang dapat dianggap baik sebagai instrumen untuk melindungi industri dalam negeri yang belum maju dan belum kuat bersaing. Sebagai konsekuensinya, proteksi akan membatasi impor. Satu-satunya

fungsi pembatasan impor adalah seharusnya untuk melakukan penyesuaian struktural sehingga kegiatan ekonomi tidak terputus-putus.<sup>12</sup> Akan tetapi, pembatasan impor harus bersifat temporer dan tidak boleh digunakan untuk melindungi proses penyesuaian secara terus-menerus. Bagaimanapun caranya praktek-praktek perdagangan internasional, harus dikoreksi melalui negosiasi liberalisasi perdagangan dan bukan melalui tindakan proteksionis (pembatasan impor).<sup>13</sup>

Dengan demikian, adalah jelas, bahwa proteksi akan mengganggu sifat keterbukaan suatu perdagangan dalam konteks internasional. Pada gilirannya, keterbukaan dalam perdagangan internasional merupakan syarat mutlak bagi berhasilnya proses penyesuaian ekonomi (restrukturisasi). Jadi, untuk menjaga kelancaran cara bekerjanya sistem perdagangan terbuka, tindakan proteksionis harus dihilangkan.<sup>14</sup>

Proteksionisme gaya baru yang dijalankan negara-negara maju memang semakin menekan termasuk bagi masuknya barang-barang hasil industri negara-negara berkembang, terutama negara-negara industri baru (NICs), ke pasaran negara-negara maju. Komoditi industri yang diekspor negara-negara berkembang yang terkena politik proteksi negara-negara maju antara lain tekstil, sepatu, pesawat televisi, hasil pangan yang di-

<sup>12</sup>Lihat lebih jauh artikel Dominick Salvatore, "Sources of the New Protectionism", dalam *Economic Impact* (1980/2): 9.

<sup>13</sup>Dominick Salvatore, *ibid.*, 11.

<sup>14</sup>Lihat juga artikel Nurdjaman Arsjad, "Perdagangan dan Proteksionisme Gaya Baru", dimuat dalam kumpulan karangannya (Nurdjaman Arsjad), ed., *Ekonomi, Keuangan dan Moneter* (Jakarta: Intermedia, 1992): 118-123.



proses, elektronik, baja dan produksi kapal laut.<sup>15</sup>

Juga hasil-hasil pertanian yang diekspor negara-negara berkembang akan kalah bersaing di pasaran negara-negara maju, karena hasil-hasil pertanian negara maju banyak disubsidi oleh pemerintah mereka.

Proteksionisme gaya baru dapat meningkatkan perselisihan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang, bahkan antar negara maju itu sendiri (contoh perang dagang antara Amerika Serikat, Jepang dan Uni Eropa atau Masyarakat Eropa).

Proteksionisme gaya baru lebih didasarkan atas pertimbangan politis daripada pertimbangan ekonomis. Dengan demikian, kemauan politik suatu pemerintah diharapkan setidak-tidaknya mengurangi proteksionisme gaya baru.

Menurut J. de Larosiere, mantan Direktur Pelaksana IMF, bahwa proteksionisme adalah "obat palsu" yang menciptakan ilusi bahwa pengangguran bisa dilenyapkan dengan proteksionisme, sedangkan di pihak lain para konsumen dirugikan dalam bentuk kenaikan harga-harga dan menurunnya pendapatan riil mereka. Jalan yang benar untuk memerangi pengangguran, menurut de Larosiere selanjutnya, adalah memperkuat ekonomi dan industri suatu negara.<sup>16</sup>

Proteksionisme sebagai "obat palsu" juga menciptakan ilusi bahwa perbaikan neraca perdagangan (neraca pembayaran pada umumnya) bisa dilenyapkan dengan protek-

si-proteksi, padahal kepincangan dan kemunduran neraca pembayaran adalah sebagai refleksi dari kepincangan perekonomian dalam negeri dan kurangnya memiliki kebijakan ekonomi nasional yang baik.

Argumen yang mengecam proteksionisme seperti disebut di muka, juga dibenarkan Lester C. Thurow, seorang profesor kenamaan dari MIT yang berpendapat bahwa defisit yang besar dalam neraca perdagangan Amerika Serikat bukanlah dikarenakan perdagangan tidak jujur, tetapi karena hasil produksi Amerika Serikat tidak kompetitif, apakah dalam pasar tertutup ataupun dalam pasar terbuka.<sup>17</sup>

## Apakah Perdagangan Bebas Segalanya?

Sebenarnya dalam prakteknya, tidak ada perdagangan bebas yang benar-benar sempurna. Jadi, kita harus berhati-hati di dalam menerapkan konsep perdagangan bebas.

Dengan demikian, syarat untuk mewujudkan perdagangan bebas (baca: persaingan sempurna) dalam kenyataannya adalah tidaklah mudah, bahkan secara politik, harus diperjuangkan.

Di dalam perdagangan bebas atau persaingan sempurna tidak akan terjadi monopoli atau oligopoli, tidak akan ada diferensiasi produk, juga tidak akan ada "*international economies of scale*" (karena besarnya perusahaan bersifat atomistis), dan tidak ada pengabaian, ketidakpastian serta tidak ada risiko.

<sup>15</sup>Negara-negara berkembang yang disebut NICs, antara lain Brasil, Meksiko, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan dan Singapura.

<sup>16</sup>IMF Survey (12 November 1982): 382.

<sup>17</sup>Lester C. Thurow, *Zero Sum Solution* (New York: Simon & Schuster, Inc., 1985), 91.



Syarat-syarat tersebut tidak mungkin dapat diwujudkan secara baik, tetapi paling tidak melalui perjuangan (melalui kesepakatan dan negosiasi) bisa diupayakan untuk memperbaiki berfungsinya pasar-pasar yang kompetitif yakni:

1. Mengupayakan kebijakan anti monopoli (*anti trust policy*) untuk menghilangkan atau mencegah monopoli.
2. Perbaikan-perbaikan di dalam arus informasi kepada para konsumen dan produsen untuk mengurangi pengabaian dan risiko.
3. Menciptakan pajak-pajak dan subsidi-subsidi untuk menghilangkan segala perbedaan antara manfaat dan biaya privat dan manfaat dan biaya secara sosial.
4. Tindakan-tindakan lain yang mempromosikan persaingan.<sup>18</sup>

Upaya-upaya untuk mewujudkan perdagangan bebas seperti disebut di muka, juga tidak mudah. Dalam hal ini diperlukan "political will" dari pemerintah atau kekuatan-kekuatan politik di suatu negara. Dalam konteks global, perdagangan bebas harus diciptakan melalui kerja sama antar negara-negara.

Sejak usainya Perang Dunia II, diupayakan sistem atau tata ekonomi dunia yang bebas melalui kerja sama antar bangsa-bangsa. Telah banyak diupayakan: (i) perdagangan internasional yang bebas dan terbuka; (ii) perpindahan modal dan teknologi secara bebas; dan (iii) tersedianya sumber daya alam yang cukup bagi proses produksi negara-negara di dunia.

Akan tetapi, di dalam perkembangannya, perwujudan tiga prinsip tersebut tidak memuaskan, telah terjadi "gap" antara cita-

cita dan kenyataan.

Jurang pemisah (*gap*) antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang, meskipun mungkin tidak semakin melebar, namun tetap masih ada; kondisi pertukaran (*terms of trade*) negara-negara berkembang pada umumnya masih tetap merugi, sumber daya alam tidak selalu cukup tersedia, dan pengambilan keputusan di bidang ekonomi internasional kurang menguntungkan negara-negara berkembang.

Perusahaan raksasa multinasional yang beroperasi di negara-negara berkembang sering mengecewakan. Sering dirasakan bahwa transfer laba perusahaan-perusahaan tersebut jauh lebih besar dari nilai investasi mereka yang diwujudkan di negara-negara berkembang. Perusahaan-perusahaan multinasional di samping banyak membawa manfaat bagi negara-negara berkembang, juga banyak menimbulkan dampak negatif seperti penyediaan teknologi yang kurang memadai, meningkatnya ketergantungan negara-negara berkembang pada perusahaan-perusahaan tersebut, mengurangi kedaulatan negara-negara berkembang di dalam memanfaatkan sumber daya alam, serta bisa terjadi penghisapan-penghisapan oleh perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>19</sup>

Dari uraian-uraian di atas dapat ditarik pelajaran bahwa negara-negara berkembang perlu mempersiapkan diri untuk terjun ke dalam perdagangan bebas. Peningkatan daya saing negara-negara berkembang melalui industrialisasi dan modernisasi pertanian perlu senantiasa dikembangkan di samping kondisi pasar diupayakan akomodatif terhadap persaingan sehat.

<sup>18</sup>Franklin R. Root, *op. cit.*, 143.

<sup>19</sup>Lihat lebih jauh Betty Jane Punnett & David A. Ricks, *International Business* (Boston: PWS Publishing Company, 1992), 204-205.



Krisis ekonomi dan keuangan yang diderita Meksiko baru-baru ini adalah bukti nyata bahwa perdagangan bebas bisa merugikan negara berkembang, apabila belum siap terjun. Sritua Arief dalam tulisannya menunjukkan bahwa berdasarkan dua penelitian yang terpisah yang dilakukan antara Rudiger Dornbush dari MIT dan Satori Nakamoto dari Osaka City University disimpulkan bahwa liberalisasi perdagangan yang dilakukan Meksiko dalam rangka Nafta telah membawa akibat negatif bagi neraca perdagangan Meksiko. Hal tersebut bisa terjadi karena Meksiko belum siap dan matang untuk terjun dalam perdagangan bebas dalam rangka Nafta.<sup>20</sup>

Dari ilustrasi singkat di muka jelaslah bahwa perdagangan bebas tidak begitu saja menguntungkan semua negara, apabila syarat-syaratnya tidak terwujud. Eksistensi GATT (sekarang WTO) adalah suatu tanda bahwa perdagangan bebas dan terbuka secara internasional baru terwujud melalui kerja sama antar negara-bangsa dengan koordinasi dari GATT. Akan tetapi, dalam menjalankan misinya selama ini, GATT banyak mengalami erosi dalam arti GATT kurang mampu "memaksakan" ketentuan-ketentuan GATT untuk ditaati oleh negara-negara anggotanya, baik negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Sudah cukup lama, negara-negara anggota GATT banyak melangsungkan perdagangan internasional mereka melalui perjanjian bilateral dan restriksi "sukarela" dalam ekspor barang (*voluntary export restrictions*). Ini jelas menyalahi azas "most favored nations" (MFN), suatu azas yang melarang negara-negara anggota GATT melakukan perdagangan diskriminatif.

Dengan berlakunya Putaran Uruguay sekarang ini, diharapkan kerja sama internasional di sektor perdagangan secara luwes, terbuka dan bebas akan terwujud lebih baik lagi. Setelah "Tokyo Round" (1973-1979) kerja sama perdagangan internasional secara bebas dan multilateral justru semakin terabaikan.<sup>21</sup> Dalam Putaran Uruguay ini, peranan GATT diganti dengan WTO (*World Trade Organization*) yang menjalankan fungsinya sejak Januari 1995.

### Kesiapan Indonesia dalam Menghadapi Perdagangan Bebas

Sepanjang sejarah kebijakan ekonomi, sebenarnya Indonesia belum pernah mempraktekkan perdagangan bebas dalam rangka kegiatan perdagangan luar negerinya. Memang, sejak lahirnya kekuatan Orde Baru (1966), perekonomian Indonesia semakin terbuka dan mencapai puncaknya dengan diperkenalkannya kebijakan deregulasi dan privatisasi dalam arti luasnya yakni sejak dawawarsa 1980.<sup>22</sup>

Perekonomian terbuka yang dilakukan Orde Baru belum berarti perdagangan bebas. Perekonomian Indonesia telah menerima alih teknologi, alih kapital, dan pinjaman dari luar negeri, tetapi liberalisasi perdagangan belum banyak dilaksanakan. Bahkan dalam dasawarsa 1970, pemerintah melakukan tindakan proteksi nyaris secara penuh untuk melindungi industri yang baru dibangun (industri substitusi impor). Baru

<sup>21</sup>Tokyo Round adalah putaran perdagangan internasional (di bawah kesepakatan GATT) yang dijiwai semangat "free trade" (liberalisasi perdagangan), yang di dalam kenyataan menjauhi semangat "free trade".

<sup>22</sup>Bisa juga dihitung sejak liberalisasi sistem devisa Indonesia 1970.

<sup>20</sup>Lihat lebih jauh Sritua Arief, "Meksiko, Korban Nafta", *Kompas* (26 Januari 1995): 4-5.



setelah perekonomian Indonesia mengalami musibah dalam dasawarsa 1980 (khususnya dalam periode 1982-1987), pemerintah harus memperhatikan pandangan perdagangan bebas yang semakin dominan, karena ekspor komoditi industri yang padat karya dan bukan migas akan dijadikan motor penggerak perekonomian Indonesia. Strategi ini merupakan konsekuensi logis untuk mengatasi ketergantungan perekonomian Indonesia pada minyak. Dengan demikian, sekarang Indonesia lebih memusatkan perhatiannya pada ekspor (*export-led growth policy*).<sup>23</sup>

Apabila Indonesia ingin terjun ke dalam perdagangan bebas secara internasional, Indonesia harus benar-benar siap dengan penuh perhitungan dan kehati-hatian. Indonesia harus memenangkan persaingan dalam pasar global, bukan sebaliknya. Di lain pihak, perdagangan bebas mengharuskan Indonesia membuka perekonomian terhadap impor yang berarti harus menghilangkan segala macam bentuk proteksi (tarif, kuota dan lain sebagainya).<sup>24</sup>

Untuk memperoleh kemenangan dalam pasar dunia, Indonesia harus dapat menciptakan efisiensi yang tinggi dan meningkatkan produktivitas. Ini berarti menyangkut kualitas sumber daya (*input*) termasuk manusianya. Penguasaan teknologi dan ke-

mampuan berinovasi juga merupakan faktor untuk mendukung perwujudan efisiensi dan produktivitas yang tinggi sehingga dapat memperkuat daya saing Indonesia di pasar global.

Sekarang terdapat suatu keinsyafan bahwa untuk menghadapi persaingan bebas Indonesia tidak hanya mengandalkan cukupnya kekayaan alam yang dimiliki dan adanya buruh murah, akan tetapi harus juga memperhatikan efisiensi dan produktivitas.

Jadi, kunci keberhasilan bagi Indonesia untuk menang dalam perdagangan bebas secara internasional adalah mutu barang sebagai hasil dari upaya menciptakan efisiensi, dan produktivitas yang harus didukung oleh teknologi dan inovasi.

Ada pertanyaan yang menggoda: Siapkah dan mampukah perekonomian Indonesia terjun ke dalam perdagangan bebas secara global?

Pertanyaan tersebut di atas mungkin bernada pesimistis, mengingat Indonesia melalui kepala negaranya sudah melakukan "commitment" untuk ikut berpartisipasi dalam perdagangan bebas baik dalam rangka Putaran Uruguay, APEC maupun AFTA.

Untuk menjawabnya secara pasti dan akurat, tentunya perlu diadakan penelitian dan survei yang seksama atas kesiapan Indonesia. Selanjutnya perlu diwujudkan langkah-langkah (dari segenap kekuatan ekonomi di Indonesia) untuk mewujudkan kesiapan Indonesia untuk bersaing di pasar global.

Secara jujur harus diakui bahwa kekuatan ekonomi Indonesia semakin meningkat, restrukturisasi ekonomi semakin terwujud baik melalui modernisasi dan diversifikasi, dalam sektor pertanian, industri manufak-

<sup>23</sup>Kecenderungan seperti yang diuraikan di atas juga dapat dilihat di Meksiko sekarang ini di mana dengan semangat "free trade", Meksiko masuk Nafta (1992). Lihat lebih jauh Ravi Batra, *The Myth of Free Trade* (New York: Maxwell Macmillan International, 1993), 91-97.

<sup>24</sup>Indonesia sebenarnya pernah mempraktekkan sebagian dari "free trade" (walaupun masih terbatas) yaitu sejak ikut dalam "ASEAN Preferential Trading Arrangements" (1977), di mana negara-negara anggota ASEAN menyetujui untuk 71 jenis komoditi yang diperdagangkan memperoleh keringanan tarif bea masuk.



tur, industri pengolahan bahan mentah, infra struktur dan lain sebagainya. Kebijakan deregulasi memperkuat sektor swasta sambil membina sektor swasta melakukan efisiensi untuk memperkuat daya saingnya.

Akan tetapi secara jujur harus diakui pula bahwa bisnis Indonesia harus lebih banyak lagi belajar bagaimana mewujudkan persaingan sehat. Praktek-praktek persaingan tidak jujur masih terasa di sana-sini dalam arena pasar domestik.

Peluang dan kesempatan berbisnis dirasakan tidak adil dan merata. Untuk itu, pemerintah dituntut untuk memecahkan masalah ini secara terus-menerus berikut pemantauannya. Setiap pelaku bisnis harus memperoleh informasi yang sama dan adil, mengupayakan adanya kebijakan anti monopoli untuk memperkuat daya saing, dan banyak lagi hal-hal yang tidak bisa dibahas di sini. Adalah kewajiban pemerintah untuk menjaga pasar agar selalu bersifat kompetitif secara sehat bukan membiarkan kegiatan bisnis yang tidak jujur.

Ada satu sinyalemen yang patut dijadikan pelajaran yakni bahwa pasar yang tidak kompetitif sering menjadi sumber penyebab inflasi (*cost push and structural inflation*). Akibatnya, apabila diadakan kebijakan anti inflasi melalui pendekatan moneter saja akan mengakibatkan meningkatnya pengangguran. "Cost push inflation" menimbulkan kenaikan biaya walaupun daya beli masyarakat lemah.

Prof. Sumitro sering berkata kebijakan deregulasi harus dapat lebih banyak lagi membenahi sektor riil. Memang, membenahi sektor riil lebih sulit dan kompleks dan banyak benturan kepentingan di sektor ini. Akan tetapi, apabila pembenahan sektor riil tidak dilakukan secara cepat (walaupun ha-

rus tetap berhati-hati) dalam konteks mewujudkan pasar yang kompetitif dan efisien, dikhawatirkan Indonesia belum siap bersaing secara global.

## Penutup

Sebagai suatu konsep atau pemikiran, perdagangan bebas sudah lama dicetuskan para ahli. Akan tetapi, dalam kenyataannya (dalam praktek) perwujudan perdagangan bebas banyak mengalami kesulitan, hambatan dan tantangan hingga sekarang ini.

Perdagangan bebas secara internasional berarti persaingan sehat di pasar global. Perwujudan pasar persaingan yang bebas dan sehat tidaklah mudah. Untuk itu, diperlukan antara lain kekuatan yang sama dari para pelaku (perusahaan) yang bersaing di pasar, mengupayakan pasar terbebas dari kekuatan monopoli dan kolusi, serta adanya informasi yang jujur dan adil bagi setiap produsen dan konsumen, sehingga bisa dihindari risiko dan pengabaian.

Dalam kenyataannya, perdagangan internasional banyak diwarnai oleh perdagangan tidak jujur dan tindakan proteksi yang berlebih dan tidak wajar, seperti permainan tarif, pembatasan kuota baik impor dan ekspor dan berbagai bentuk proteksi yang termasuk ke dalam kategori "the new protectionism".

Di sini terdapat kesimpulan bahwa terseleenggaranya perdagangan bebas dan sehat harus diwujudkan melalui kerja sama antar negara-bangsa. Tanpa kerja sama, jangan harap terwujud perdagangan bebas yang "sebenarnya perdagangan bebas".



Kemauan negara-negara di dunia untuk berpartisipasi dalam perdagangan bebas semakin tampak lagi dewasa ini dibanding dengan keadaannya di waktu-waktu yang lampau. Putaran Uruguay dengan WTO-nya itu menawarkan kepada negara-negara di dunia untuk mewujudkan perdagangan bebas yang jujur dan adil. Persatuan-persatuan regional seperti Uni Eropa, Nafta, Afta dan APEC, bisa juga dijadikan forum untuk bangsa-bangsa belajar dan melatih diri dalam mengadakan persaingan bebas dalam pasar global, walaupun regionalisme tersebut bisa menjadi blok-blok perdagangan yang justru bisa mengancam perdagangan bebas di pasar global.

Indonesia, sebagai negara yang perekonomiannya sudah terbuka, harus melibatkan diri dalam perdagangan bebas secara global karena komitmen sudah dinyatakan oleh Kepala Negara. Dengan demikian, perekonomian Indonesia harus memperkuat daya saingnya guna menghadapi perdagangan bebas secara internasional baik dalam forum Putaran Uruguay, AFTA maupun APEC.

Tampaknya, Indonesia masih harus banyak lagi melatih diri untuk menjadi pesaing yang tangguh dan kuat dalam pasar global. Kunci keberhasilan dalam bersaing bagi Indonesia adalah mutu, bukan hanya mengandalkan kekayaan alam yang melimpah serta buruh murah. Tingginya daya saing harus didukung oleh penggunaan teknologi, kepandaian berinovasi dan peran pemerintah yang senantiasa mengadakan pembaruan dan deregulasi ekonomi.

## DAFTAR BACAAN

- Arief, Sritua. 1995. Meksiko Korban NAFTA?, *Kompas* (Januari).
- Arsjad, Nurjaman. 1992. Perdagangan dan Proteksionisme Gaya Baru, dalam kumpulan karangan sendiri Nurjaman Arsjad (ed.), *Ekonomi, Keuangan dan Moneter*, Jakarta, Intermedia.
- Batra, Ravi. 1993. *The Myth of Free Trade*, New York: Maxwell MacMillan International.
- IMF Survey*. 1992. 12 September.
- Kenen, Peter B. 1989. *The International Economy* (Edisi ke-2). Singapura: Prentice-Hall International Incorporation.
- Kraus, Melvin B. 1980. Business in International Environment, dalam Jules Hachman (ed.), *Business Problems of Eighties*, Indiana Polis: Bobbs - Merrie Educational Publishing.
- Krugman, Paul R. & Olstfeld. 1988. *International Economics, Theory and Policy*. London: Scott, Foresman and Company.
- Matsuura, Nanshi F. 1991. *International Business: A New Era*. Tokyo: Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Punnet, Betty Jane & Ricks, David A. 1992. *International Business*. Boston: PWS Publishing Company.
- Root, Franklin R. 1990. *International Trade and Investments* (edisi ke-6), Ohio: South-Western Publishing Company.
- Samuelson, Paul A., & Nordhaus, William D. 1985. *Economics* (edisi ke-12), Singapura: McGraw-Hill Book Company.
- Savatore, Dominich. 1980. Sources of the New Protectionism, dalam *Economic Impact*, 1980/2.
- Sharp, Ensel M, et. al. 1990. *Economics of Social Issues* (edisi ke-9), Boston: Richard D. Irwin Incorporation.
- Thurow, Lester C. 1985. *Zero Sum Solution*, New York: Simon & Schuster Incorporation.



# Peningkatan Efektivitas Sektor Keuangan untuk Kemandirian Pembiayaan Pembangunan\*

P. Nurwadono

## Pendahuluan

**W**ALAU PUN secara resmi pemerintah menganut anggaran berimbang, namun dalam kenyataannya, menurut standar teoritis, anggaran yang diterapkan pemerintah adalah anggaran defisit.<sup>1</sup> Pada umumnya anggaran defisit dapat dibiayai dengan sumber internal, baik melalui penjualan obligasi di dalam negeri, pencetakan uang, atau peningkatan modal domestik, maupun dengan sumber eksternal seperti hutang luar negeri atau penjualan obligasi di luar negeri.

Perbedaan dalam cara pembiayaan anggaran defisit tersebut membawa konsekuensi tersendiri bagi perekonomian domestik. Sebagai contoh, pencetakan uang akan membawa perekonomian domestik pada kondisi yang sangat rentan untuk terjadinya inflasi karena adanya pertambahan jumlah uang beredar (JUB). Contoh lain dengan hutang luar negeri yang menimbulkan kewajiban pembayaran hutang pokok dan bunganya, dan pada gilirannya akan mengurangi tingkat konsumsi domestik serta mengganggu stabilitas neraca transaksi berjalan. Penjualan obligasi baik di luar negeri maupun dalam negeri juga memberikan dampak pada timbulnya kewajiban pembayaran di waktu yang akan datang.<sup>2</sup>

Anggaran defisit di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh pemerintah Orde Baru tetapi juga oleh pemerintah Orde Lama. Hanya saja, perbedaannya terletak dalam cara

---

\*Artikel ini merupakan perbaikan dari makalah yang telah dipresentasikan pada Seminar memperingati 40 tahun FE-UGM, Radisson Plaza, 15-16 September 1995.

<sup>1</sup>Lihat misalnya, Anne Booth and Peter McCawley, "Fiscal Policy", dalam Anne Booth & Peter McCawley (eds.), *The Indonesian Economy During the Soeharto Era* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1981), 126-161, atau Mukul G. Asher dan Anne Booth, "Fiscal Policy", dalam *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era* (Singapore: Oxford University Press, 1992), 41-76.

---

<sup>2</sup>Dari sudut pandang *Overlapping Generation Model* yang diperkenalkan oleh Ramsey, ditunjukkan bahwa penjualan obligasi juga menimbulkan kewajiban bagi "generasi penerus". Lihat misalnya Blanchard, Olivier dan Stanley Fischer, *Lectures on Macroeconomics*.



membiayai anggaran defisit tersebut. Pemerintah Orde Lama menutup anggaran defisit melalui pencetakan uang.<sup>3</sup> Sedangkan pemerintah Orde Baru membiayai defisit anggarannya dengan jalan melakukan komitmen hutang luar negeri. Kesamaan langkah dalam strategi anggaran pemerintah ini dapat dipahami, karena sebagai negara dalam tahap awal pembangunan, Indonesia membutuhkan tersedianya infrastruktur memadai, yang tentu saja membutuhkan biaya yang besar.

Langkah melalui hutang luar negeri yang ditempuh oleh pemerintah Orde Baru pada kenyataannya setiap tahun dapat dipergunakan sebagai dana pelengkap pembangunan. Bahkan dana pelengkap tersebut telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari struktur penerimaan pemerintah Indonesia. Keadaan ini menimbulkan besarnya ketergantungan dalam struktur penerimaan terhadap hutang luar negeri.<sup>4</sup> Namun, pada saat ini sebagian hutang tersebut sudah jatuh tempo dan harus segera dilakukan pembayaran pokok dan cicilannya. Oleh karenanya, perlu dilakukan langkah penyesuaian dalam susunan anggaran pemerintah serta perekonomian secara umum.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Sebagai contoh pada tahun 1963, untuk membiayai anggaran defisit bagi pembiayaan perang di Irian Barat dan Konfrontasi dengan Malaysia, pemerintah melakukan pencetakan uang baru yang berakibat pada sangat tingginya kenaikan tingkat harga domestik.

<sup>4</sup>Walaupun demikian, setiap kali memperoleh komitmen hutang baru diindikasikan oleh retorika pemerintah sebagai wujud kepercayaan negara-negara donor kepada pemerintah Indonesia.

<sup>5</sup>Dari sudut pandang "Teori Permainan", komitmen hutang baru bukan merupakan bentuk kepercayaan lagi melainkan wujud kekhawatiran negara donor. Penjelasan lebih detail lihat pada Appendix A.

Semakin ketatnya persaingan di pasar dunia serta struktur keuangan internasional<sup>6</sup> yang sedang mengalami banyak goncangan, menyebabkan langkah penyesuaian yang harus diambil menghadapi banyak kendala yang selalu berubah. Kondisi ini memberikan dorongan untuk mengkaji kembali kebijaksanaan hutang luar negeri, serta sekaligus menyiapkan berbagai kebijaksanaan pendukung agar dapat meningkatkan kemandirian pembiayaan pembangunan.

Artikel ini akan diawali dengan pembahasan mengenai fakta dan kondisi hutang Indonesia yang semakin memburuk, dan kemudian akan diuraikan alternatif pandangan mengenai masih berlanjutnya pemberian hutang kepada Indonesia. Bagian selanjutnya akan menekankan pentingnya mempertinggi efektivitas sektor keuangan untuk menunjang pembiayaan pembangunan serta prasyarat yang diperlukan untuk mempertinggi efektivitas itu.

## Beberapa Fakta Hutang Indonesia

Pada tahun 1980, total hutang Indonesia mencapai US\$20.944 juta, di mana US\$2.775 juta atau sekitar 13,2%-nya merupakan hutang jangka pendek (*short-term debt*). Pada tahun 1993, komposisi hutang jangka pendek semakin membesar, mencapai 23,1% dari total hutang US\$89.539 juta. Dibandingkan dengan rata-rata seluruh negara berkembang, komposisi hutang Indonesia dari tahun 1980 hingga 1993 menjadi lebih buruk. Rata-rata hutang jangka pendek seluruh negara berkembang pada tahun 1980

---

<sup>6</sup>Apresiasi nilai mata uang yen menyebabkan naiknya beban pembayaran hutang Indonesia, mengingat 40,7% hutang jangka panjang Indonesia dalam bentuk yen.



sebesar 25,1% dari total hutang, dan kemudian turun menjadi 19,3% pada tahun 1993. Membandingkan rata-rata komposisi hutang jangka pendek terhadap total hutang seluruh negara berkembang yang mengalami penurunan, maka dengan Indonesia yang mengalami peningkatan, mengindikasikan posisi relatif Indonesia di antara negara-negara berkembang lain dalam masalah hutang.

Komposisi mata uang dari hutang Indonesia menghasilkan gejala yang cukup riskan dalam konstelasi keuangan dunia seperti saat ini. Dominasi yen atas hutang Indonesia yang mencapai lebih dari 40% total hutang, sementara sebagian besar hasil impor dalam bentuk US\$ menjadikan kesulitan tersendiri bagi pemerintah pada saat yen mengalami apresiasi terhadap US\$ seperti yang terjadi akhir-akhir ini.

Besarnya *international reserves* dibandingkan dengan total hutang sering digunakan sebagai indikasi tingkat "keamanan" pembayaran hutang. Pada tahun 1980, indikator tersebut masih mencapai lebih dari 30%. Artinya, 30% dari total hutang pada saat itu, dapat dibayar dengan menggunakan *international reserves* yang dimiliki pemerintah. Namun, pada tahun 1990 indikator tersebut turun drastis menjadi sekitar 13%, dan kemudian mencapai 14% pada tahun 1993 (lihat Tabel 1).

Ketergantungan ekonomi Indonesia akan hutang semakin membesar dari waktu ke waktu. Hal ini dapat dilihat dari indikator besarnya proporsi total hutang terhadap GNP. Tabel 1 menunjukkan bahwa pada tahun 1980, proporsi tersebut hanya mencapai 28%, dan kemudian meningkat pesat menjadi 66,2% pada 1990, walaupun akhirnya turun menjadi 65,9% pada 1993. Indikator ini menunjukkan bahwa pada saat per-

Tabel 1

BEBERAPA INDIKATOR HUTANG INDONESIA 1980-1993 (dalam Persen)			
Rasio	1980	1990	1993
EDT/XGS	9,42	223,8	219,4
EDT/GNP	28,0	66,2	65,9
INT/XGS	6,5	12,5	11,3
INT/GNP	1,9	3,7	3,4
RES/EDT	32,5	12,9	13,9
Short/EDT	13,2	16,7	23,1

Sumber: *World Debt Tables, 1994-1995*.

Keterangan: EDT= Total Hutang;  
INT= Pembayaran Bunga;  
XGS= Nilai Ekspor Barang dan Jasa;  
Short= Hutang Jangka Pendek;  
RES= International Reserves.

ekonomian mengalami kesulitan seperti pada tahun 1990, proporsi hutang luar negeri terhadap GNP relatif mengalami peningkatan.

Hal yang lebih memprihatinkan lagi adalah meningkatnya rasio pembayaran bunga terhadap GNP seperti terlihat dalam Tabel 1. Pada tahun 1980, rasio tersebut masih sebesar 1,9%, yang kemudian meningkat menjadi 3,4% pada tahun 1993. Indikator ini menunjukkan bahwa 3,4% dari total *output* perekonomian Indonesia digunakan untuk membayar bunga. Sepintas kenaikan rasio tersebut tidak terlalu besar, tetapi harus diingat bahwa pertumbuhan GNP Indonesia mencatat laju yang sangat cepat, sehingga diklasifikasikan dalam negara di Asia Tenggara dengan kinerja yang cukup baik,<sup>7</sup> yang

<sup>7</sup>Indonesia digolongkan sebagai "High Performing Asian Economies". Lihat, *The East Asian Miracles* (Oxford University Press, 1993), 1.



berarti laju pertambahan pembayaran bunga tentu lebih besar dari laju pertumbuhan GNP selama 1980-1993.

Dari total *output* yang dihasilkan oleh orang Indonesia (GNP) pada tahun 1980, hanya sekitar 4% yang digunakan untuk membayar bunga dan cicilan hutang. Akan tetapi, pada tahun 1993 meningkat menjadi hampir 10% dari total *output* yang dihasilkan.<sup>8</sup> Peningkatan yang cukup besar ini mengisyaratkan semakin besarnya proporsi *output* yang tidak dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.

Melihat kondisi hutang Indonesia tersebut, sudah saatnya kita harus memikirkan suatu kebijaksanaan yang menjadi titik balik untuk menimbulkan kemandirian ekonomi tanpa harus mengorbankan kepentingan pembiayaan pembangunan. Aset dan seluruh sumber daya yang telah dimiliki akan menjadi tidak berguna, apabila pembiayaan pembangunan masih bergantung pada hutang luar negeri, karena pada kenyataannya kita dihadapkan pada kondisi yang sulit untuk menutup pembayaran hutang tersebut.

## Hutang dan Teori Permainan

Walaupun kondisi hutang Indonesia secara obyektif membawa konsekuensi yang semakin berat, namun kenyataannya hutang Indonesia tetap dilanjutkan. Bahkan, ketika komitmen hutang baru sudah didapatkan, banyak pihak yang menyatakan bahwa hal itu merupakan wujud dari kepercayaan negara donor kepada perekonomian Indonesia.

Benarkah demikian? Dengan dasar teori permainan (*game theory*) yang banyak digunakan untuk menganalisis perilaku perusahaan dalam pasar oligopoli, akan diperoleh alternatif pandangan yang lain. Contoh klasik dalam pengantar teori tersebut adalah *prisoner's dilemma*, yang mengisahkan adanya dua orang yang sudah pasti bersalah, tetapi pihak penyidik kesulitan memperoleh pengakuan langsung dari keduanya.

Langkah yang diambil penyidik kemudian adalah memisahkan keduanya, dengan imbalan apabila salah satu dari mereka mengaku, maka orang yang mengaku akan bebas, sementara yang tidak mengaku akan dihukum 15 tahun penjara. Apabila keduanya sama-sama tidak mengaku, maka keduanya diancam hukuman 10 tahun penjara. Tetapi apabila keduanya sama-sama mengaku, hukumannya hanya mencapai 5 tahun penjara. Penjahat yang rasional pasti akan memilih untuk mengaku, dengan kemungkinan hukuman adalah 5 tahun apabila penjahat yang lain juga mengaku, atau bahkan bebas apabila penjahat lain tidak mau mengaku. Pilihan ini mempunyai konsekuensi yang jauh lebih ringan dibandingkan tidak mengaku. Pilihan untuk tidak mengaku akan dihadapkan para penjahat dengan kemungkinan dihukum 10 tahun (kalau temannya tidak mau mengaku) atau 15 tahun (kalau temannya mengaku).

Dalam kasus hubungan Indonesia dengan negara donor, kondisi yang hampir sama juga terjadi. Sudah jamak diketahui bahwa hutang luar negeri menjadi bagian yang tidak terpisahkan (*inherent*) dalam struktur anggaran pemerintah Indonesia. Apabila negara donor tiba-tiba berniat menghentikan bantuannya, maka Indonesia pasti akan kesulitan mencari sumber peneri-

<sup>8</sup>Indikator ini diperoleh dari rasio cicilan ditambah dengan pembayaran bunga dibagi dengan GNP.



maan pengganti hutang. Langkah yang paling mudah ditempuh adalah dengan mengurangi pengeluaran pemerintah. Dalam jangka pendek, kebijaksanaan itu pasti akan menimbulkan resesi perekonomian, yang kemungkinan besar akan diikuti dengan turunnya kemampuan pemerintah untuk membayar hutang yang telah jatuh tempo. Dengan kata lain, negara donor juga memperoleh kemungkinan untuk merugi dari tindakannya menghentikan bantuan tersebut.

Oleh karenanya, tindakan yang paling rasional dari negara donor adalah meneruskan bantuan bagi Indonesia. Dengan cara itulah hutang-hutangnya yang telah jatuh tempo bisa tetap terbayar. Dan itulah pilihan yang paling rasional bagi negara donor, dan memberikan resiko<sup>9</sup> yang lebih kecil bagi negara donor.

Dari sudut pandang Indonesia, apabila pemerintah bermaksud menghentikan pinjaman luar negeri, maka alternatif penggantinya harus disiapkan terlebih dahulu. Ketidakpastian mencari alternatif pengganti akan menimbulkan kontraksi anggaran yang juga mengakibatkan resesi perekonomian. Maka, langkah yang paling rasional bagi Indonesia adalah juga untuk meneruskan berhutang, sambil berupaya mencari pengganti hutang luar negeri. Keputusan kedua belah pihak untuk sama-sama meneruskan hubungan hutang-piutang ini mempunyai dasar teori yang sama dengan keputusan kedua penjahat dalam contoh di atas, yang dalam teori permainan dikenal dengan kondisi *Nash Equilibrium*.

<sup>9</sup>Resiko tersebut adalah tidak terbayarnya hutang yang telah jatuh tempo.

## Peran Modal Domestik

Salah satu kunci sukses pembangunan bagi negara sedang berkembang adalah kemampuannya untuk menyerap modal domestik.<sup>10</sup> Resep tersebut tampaknya telah berhasil diterapkan di negara-negara industri baru.<sup>11</sup> Upaya peningkatan modal domestik banyak ditentukan oleh efektivitas sistem keuangan di suatu negara. Hanya saja, kecenderungan yang terjadi di negara sedang berkembang bahwa sistem keuangan masih didominasi oleh pemerintah maupun perbankan saja.<sup>12</sup>

Tampaknya dominasi pemerintah dan perbankan di negara yang sedang berkembang telah menjadi salah satu kunci sukses bagi negara-negara industri baru, dengan mengupayakan modal domestik melalui tabungan domestik. Hongkong, misalnya, pada tahun 1991 rasio tabungannya terhadap GDP sebesar 31,8%, sedang Singapura mempunyai rasio tabungan tertinggi di antara negara-negara industri baru, yaitu mencapai 47,14%.<sup>13</sup> Sedangkan Indonesia, rasio tabungannya terhadap GDP pada tahun 1993 mencapai 28,5%.<sup>14</sup> Bagi Indonesia,

<sup>10</sup>Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development, *Finance and Third World Economic Growth*, Boulder, 1988, 6.

<sup>11</sup>Lihat *The East Asian Miracles*, 203-220.

<sup>12</sup>Lihat misalnya, Michael Atkin, *Stock Markets in Developing Countries: Finance for Firms or Gambling for Speculators?*. Dalam Bernhard Fisher (ed.), *Investment and Financing in Developing Countries* (West Germany: Baden, 1994).

<sup>13</sup>Data untuk Hongkong diambil dari *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries* (ADB, 1992). Data untuk Singapura diambil dari *Statistical Yearbook of Singapore*, 1993.

<sup>14</sup>Lihat World Bank, *Trends in Developing Economies*, 1994. Bahkan dalam Anwar Nasution, "Lalu



Tabel 2

TINGKAT BUNGA NOMINAL, TINGKAT INFLASI  
DAN TINGKAT BUNGA RIIL INDONESIA  
(dalam Persen)

Tahun	Tingkat Bunga Deposit	Tingkat Inflasi	Tingkat Bunga Riil
1978	6,00	8,09	- 2,09
1979	6,00	16,28	-10,28
1980	6,00	17,93	-11,93
1981	6,00	12,11	- 6,11
1982	6,00	9,53	- 3,53
1983	6,00	11,79	- 5,79
1984	16,00	10,38	5,62
1985	18,00	4,85	13,15
1986	15,39	5,83	9,56
1987	16,78	9,18	7,6
1988	17,72	8,02	9,7
1989	18,63	6,46	12,17
1990	17,30	12,48	4,82
1991	23,27	9,4	13,87
1992	20,37	7,49	12,88

Sumber: *International Financial Statistics*, beberapa terbitan, diolah.

tingginya akumulasi tabungan domestik secara otomatis mampu menjawab dua tantangan yang saat ini dihadapi oleh perekonomian Indonesia, yaitu kebutuhan akan sumber dana pembangunan serta peningkatan kemandirian ekonomi.

Peningkatan tabungan domestik dapat dicapai melalui peningkatan tabungan swasta (*private saving*) maupun tabungan pemerintah (*public saving*). Masih rendahnya rasio tabungan terhadap GDP Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara lain di

atas cukup mengherankan, mengingat beberapa tahun terakhir ini, tingkat bunga riil perbankan Indonesia menunjukkan angka yang positif (lihat Tabel 2).

Dari fenomena masih rendahnya tingkat tabungan di satu sisi dengan relatif tingginya tingkat bunga riil di pasar uang Indonesia, diketahui bahwa para penabung di Indonesia tidak hanya mempertimbangkan faktor tingkat bunga riil saja dalam keputusannya untuk menabung. Para penabung kemungkinan juga mempertimbangkan faktor stabilitas ekonomi makro, seperti depresiasi mata uang rupiah yang terus berlanjut, ancaman terjadinya devaluasi rupiah, dan berbagai variabel lain. Apabila faktor-faktor di atas menjadi pertimbangan bagi para pena-

Lintas Modal dan Kebijakan Moneter dalam Era Keterbukaan", pidato pengukuhan Guru Besar, 10 Agustus 1995, menunjukkan bahwa tabungan dalam negeri dari tahun 1981 hingga 1994 tidak pernah lebih dari 20%.



Tabel 3

PERBANDINGAN ANTARA KREDIT INVESTASI  
DENGAN TOTAL KREDIT PERBANKAN DI INDONESIA 1989-1993  
(dalam Miliar Rupiah)

Tahun	Posisi Kredit Perbankan	Kredit Investasi	Persentase Kredit Investasi Terhadap Kredit Perbankan (%)
1989	58.975	14.988	25,41
1990	85.863	21.452	24,98
1991	96.055	26.531	27,62
1992	101.669	35.994	35,40
1993	120.619	42.352	35,11

Sumber: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, *Laporan Bulanan Bank Indonesia, March 1995.*

bung, maka manajemen ekonomi makro (*macroeconomic management*) yang baik menjadi prasyarat bagi peningkatan tabungan swasta, yang berarti pula peningkatan tersedianya modal domestik.

Walaupun demikian prasyarat tersebut belum mencukupi. Kecenderungan tingginya peran perbankan di negara sedang berkembang, seperti yang telah diungkapkan di atas, sangat beralasan karena dari hasil pengamatan yang dilakukan, hampir sebagian besar (90%) investasi yang dilakukan, dibiayai dengan menggunakan tabungan domestik.<sup>15</sup> Namun hal itu tampaknya belum terjadi di Indonesia. dari perbandingan antara jumlah kredit investasi per sektor terhadap total kredit yang disalurkan perbankan, terlihat bahwa sampai dengan tahun 1993 kurang dari 40% seluruh kredit perbankan digunakan untuk kredit investasi (lihat Tabel III). Artinya, sebagian besar kredit yang disalurkan masih dipergunakan untuk penyaluran kredit jenis lain, termasuk di antaranya kredit konsumsi, seperti kredit pemilikan

<sup>15</sup>Westview Special Studies in Social, Political and Economic Development, *op. cit.*, 6.

an rumah, kendaraan, dan sebagainya.

Untuk mencari faktor penyebab disalurkan kredit, yang bukan kredit untuk investasi, adalah di luar pembahasan paper ini. Akan tetapi, satu hal yang dapat diungkapkan dari fakta ini adalah masih rendahnya fungsi lembaga keuangan perbankan dalam penyediaan dana untuk investasi yang secara tidak langsung membantu pembiayaan pembangunan dalam arti luas. Dengan kata lain, faktor pengembangan kelembagaan (*institutional Development*) juga menjadi syarat lain bagi upaya peningkatan modal domestik melalui sektor keuangan untuk mencapai kemandirian pembiayaan pembangunan.

Sumber modal domestik yang lain adalah tabungan pemerintah (*public saving*). Di beberapa negara industri, peran tabungan pemerintah cukup besar dengan adanya *forced saving*.<sup>16</sup> Oleh karena perangkat tersebut be-

<sup>16</sup>Untuk kasus Singapura misalnya, peran *Central Provident Fund* (CPF, *forced saving*) mampu menyumbang lebih dari 25% dari total tabungan dan sekaligus berfungsi sebagai *social security system*.



Tabel 4

STRUKTUR PENGELUARAN PEMERINTAH DI NEGARA-NEGARA ASEAN TAHUN 1993  
(dalam Persen)

Negara	Penyelenggaraan Pemerintahan	Pendidikan	Kesehatan	Perumahan
Indonesia	29,75	9,97	2,72	1,58
Malaysia	15,64	20,29	5,72	5,53
Filipina	11,65	15,03	4,13	1,71
Singapura	12,33	22,27	6,08	6,69
Thailand	11,19	21,06	8,15	2,70

Sumber: Government Finance Statistics Yearbook, *International Monetary Fund*, 1994.

Catatan: Tidak semua jenis pengeluaran (oleh penulis) dalam tabel di atas.

lum tersedia di Indonesia, upaya untuk meningkatkan tabungan pemerintah dapat dilakukan melalui peningkatan penerimaan maupun pengurangan pengeluaran anggaran pemerintah.

Upaya peningkatan pajak pada kondisi seperti yang dihadapi Indonesia saat ini, tampaknya hanya akan membawa kelesuan perekonomian, mengingat sifatnya yang membawa kebocoran dalam pendapatan nasional. Di samping itu, membandingkan persentase beberapa jenis pajak terhadap total penerimaan pemerintah Indonesia, terlihat bahwa persentase pajak penghasilan, *property tax* dan pajak pertambahan nilai di Indonesia paling tinggi dibandingkan dengan negara lain di ASEAN.<sup>17</sup> Dengan dasar tersebut, tampaknya peningkatan pajak harus menjadi pilihan terakhir bagi upaya peningkatan tabungan pemerintah, dalam kondisi perekonomian Indonesia saat ini.

Upaya lain bagi peningkatan tabungan pemerintah adalah pengurangan pengeluaran pemerintah. Dari struktur pengeluaran (lihat Tabel 4), terlihat bahwa pengeluaran pemerintah yang paling besar termasuk dalam kategori pengeluaran untuk penyelenggaraan pemerintahan (*general public services and public order*), yang meliputi pembayaran gaji pegawai, pembelian barang, dan sebagainya. Oleh karenanya titik berat pengurangan pengeluaran harus ditekankan pada sektor tersebut. Sementara subsidi untuk pendidikan, kesehatan dan perumahan dapat lebih ditingkatkan.

Dalam sarannya kepada negara-negara sedang berkembang yang bermaksud menjalankan proses stabilisasi ekonomi di dalam kondisi ekonomi yang diwarnai dengan hutang luar negeri, Dornbusch menganjurkan untuk:<sup>18</sup>

<sup>17</sup>Kecuali *property tax*, di mana persentasenya masih lebih rendah dibandingkan dengan Singapura.

<sup>18</sup>Lihat Dornbusch, Rudiger, *Stabilization, Debt and Reform* (United Kingdom: Harvester Wheatsheaf, 1993), 5.



- mengefisienkan administrasi pemerintahan;
- mengurangi penyerapan tenaga di sektor pemerintahan;
- privatisasi;
- perbaikan, perawatan dan penekanan investasi pada prasarana sosial dan ekonomi.

Data struktur pengeluaran dalam Tabel 4 di atas, tampaknya mendukung dan selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Dornbusch tersebut, yaitu tingginya biaya penyelenggaraan pemerintahan, serta relatif rendahnya investasi pada prasarana sosial dan ekonomi dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya. Pengurangan di satu jenis dikombinasikan dengan penambahan di jenis pengeluaran yang lain (*decomposition*), dalam konteks pembicaraan di atas dapat meningkatkan tabungan pemerintah, yang pada akhirnya meningkatkan tersedianya modal domestik.

Dominasi pemerintah dan perbankan dalam penyediaan modal domestik seperti diungkapkan oleh Atkin (1994), tampaknya terjadi juga di Indonesia dalam skala tertentu. Hal itu ditunjang oleh fakta masih relatif lambatnya perkembangan di pasar modal Indonesia dibandingkan beberapa negara berkembang lain.<sup>19</sup> Walaupun sudah diresmikan pada tahun 1977, namun pasar

<sup>19</sup>Kerangka analisis yang memasukkan pasar modal dalam upaya peningkatan modal domestik dapat dijumpai pada artikel-artikel di Weerasekera, Y.M.W.B., *Domestic Resources Mobilization in the SEACEN Countries* (Kuala Lumpur: SEACEN, 1993), atau United Kingdom Delegation Agencies for the Sale of Government Bonds in Underdeveloped Countries, dalam *Konperensi Mobilization of Domestic Capital: Report and Documents of the First Working Party of Exports*, UN Economic Commission for Asia and the Far East, 1955.

modal Indonesia baru berkembang relatif cepat pada awal tahun 1990-an (lihat Tabel 5).

Tabel 5

PERKEMBANGAN BURSA EFEK JAKARTA  
1977, 1987, 1990 DAN 1993

Tahun	Jumlah Perusahaan "Listed"	Volume Perdagangan (Juta Rupiah)
1977	1	1,6
1987	24	8,7
1990	122	28.970,8
1993	174	77.454,1

Sumber: International Planning & Administration Department, *The Nomura Securities*, seperti dikutip dari Siregar, Reza Y. (1994).

Meskipun telah mengalami perkembangan yang relatif cepat pada awal tahun 1990-an, namun peranan pasar modal sebagai lembaga keuangan relatif belum berkembang dibandingkan dengan beberapa negara lain di kawasan Asia. Kapitalisasi pasar yang dapat dilakukan di pasar modal Indonesia baru mencapai US\$34.473,5 juta<sup>20</sup> atau hanya mencapai 28% dari kapitalisasi pasar di Thailand, dan bahkan kurang dari 20% kapitalisasi pasar di Malaysia. Cina, sebuah negara yang relatif baru dalam membuka perekonomiannya, kapitalisasi pasar modalnya telah dapat melebihi Indonesia (lihat Tabel 6).

<sup>20</sup>Data diambil dari *Trends in Developing Economics: The Emerging Capital Markets*, World Bank Book, 1994.



Tabel 6

KAPITALISASI PASAR DI BERBAGAI NEGARA  
PADA BULAN MEI 1994  
(dalam Juta US\$)

Negara	Kapitalisasi Pasar
Cina	38.916,2
Indonesia	34.473,5
Malaysia	179.309,9
Filipina	42.510,0
Thailand	121.565,9

Sumber: World Bank, *Trends in Developing Economies: The Emerging Capital Market*, 1994.

Salah satu ukuran untuk melihat efektivitas fungsi kelembagaan pasar modal adalah rasio kapitalisasi pasar,<sup>21</sup> yang merupakan perbandingan antara nilai dari keseluruhan saham yang *listed* dengan GDP. Hasil pengamatan menunjukkan bahwa rasio kapitalisasi pasar di Hongkong, Malaysia dan Korea Selatan lebih besar dari 1, sedangkan Argentina, Nigeria dan Indonesia masih kurang dari 0,06.<sup>22</sup> Kenyataan di atas semakin menunjukkan relatif belum efektifnya fungsi institusi keuangan pasar modal, di dalam sistem keuangan Indonesia sebagai sarana penunjang pembiayaan pembangunan dalam arti luas. Maka, aspek pengembangan institusi di sektor keuangan dalam upaya peningkatan modal domestik melalui pasar modal, juga menjadi prasyarat penting bagi kemandirian pembiayaan pembangunan.

Kurang efektifnya fungsi pasar modal tidak dapat dilepaskan dari masalah manajemen ekonomi makro, seperti misalnya ma-

salah tingginya tingkat bunga pasar uang domestik. Kondisi tingkat bunga yang tinggi, tidak menghasilkan iklim yang kondusif bagi upaya peningkatan kapitalisasi pasar di pasar modal. Hal ini menunjukkan kaitan fungsi manajemen ekonomi makro dalam upaya peningkatan modal domestik melalui pasar modal.

Catatan Penutup

Tampaknya, faktor pengembangan kelembagaan (*institutional development*)<sup>23</sup> di sektor keuangan merupakan aspek vital dalam proses pembangunan ekonomi di Indonesia pada waktu yang akan datang. Di samping itu, manajemen ekonomi makro tidak kalah pentingnya bagi pencapaian kemandirian pembiayaan pembangunan melalui peningkatan efektivitas sektor keuangan tersebut.

Namun demikian, kinerja di sektor riil tidak dapat dilepaskan dari upaya pengefektifan sektor keuangan ini. Praktek-praktek yang banyak terjadi di sektor riil Indonesia seperti kartel, pemberian proteksi yang berlebihan, kolusi, dan sebagainya, akan menyulitkan upaya peningkatan efektivitas kelembagaan di sektor keuangan. Dengan kata lain, masih banyak kemungkinan untuk mengefektifkan sektor keuangan yang pada akhirnya akan meningkatkan kemandirian pembiayaan pembangunan. Walaupun de-

<sup>21</sup>Lihat World Bank Policy Research, "Stock Markets & Economic Growth", *Bulletin*, March-April, 1995.

<sup>22</sup>*Op. cit.*, 6.

<sup>23</sup>Diskusi mendalam tentang hal ini dapat dilihat pada Siregar, Reza Y, *Impacts of International Capital Flows to the Institutional Development and Macroeconomic Management: A Case of Indonesia*, paper dipresentasikan pada Konperensi Tahunan ke-32 *Philippines Economic Society* dan Konperensi ke-19 *Federation of ASEAN Economic Associations*, December 8-9, 1994, di Manila.



mikian, langkah-langkah secara detil masih memerlukan studi yang lebih mendalam. Hanya saja, yang kita butuhkan saat ini adalah tekad memanfaatkan kemungkinan yang ada dengan sungguh-sungguh.

## DAFTAR BACAAN

- Asher, Mukul G., and Anne Booth. 1988. Fiscal Policy in Indonesia. Dalam Anne Booth, *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*. Singapore: Oxford University Press.
- Atkin, Michael. 1994. Stock Markets in Developing Countries: Finance for Firms or Gambling for Speculators?. Dalam Fisher Bernhard (ed.), *Investment and Financing in Developing Countries*. Germany: Baden.
- Dornbusch, Rudiger. 1993. *Stabilization, Debt and Reform*. United Kingdom: Harvester Wheatsheaf.
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook 1994*.
- Little, I.M.D., Richard N. Cooper, Max W. Corden, Sarath Rajapatirana. 1993. *Boom, Crisis and Adjustment: The Macroeconomic Experience of Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Siregar, Reza Y. 1994. Impacts of International Capital Flows to the Institutional Development and Macroeconomic Management: A Case of Indonesia, paper dipresentasikan pada Konperensi Tahunan ke-19 *Federation of ASEAN Economic Association* dan Konperensi Tahunan ke-32, *Philippines Economic Society*, 8-9 Desember.
- Westview Special Studies in Social, Political & Economic Development. 1988. *Finance and Third World Economic Growth*. Boulder.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracles*. Oxford University Press.
- World Bank, *World Debt Tables, 1994-1995*.
- World Bank Policy Research. 1995. Stock Markets and Economic Growth, Bulletin*, Maret-April.



# Analisis Perkembangan Ekonomi Makro Indonesia 1995 dan Prospek 1996

*Alkadri*

## Pendahuluan

**B**ERBAGAI perkiraan mengenai besarnya laju pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 1995 tampaknya tidak jauh berbeda dengan tahun 1994 yang melaju sebesar 7,3%. Ini berarti prediksi yang dilontarkan para pengamat pada akhir 1994 lalu tidak terlalu meleset. Ketika itu Bank Indonesia dan *Asian Development Outlook 1994* memasang angka 7,0%. Econit Advisory Group, Merryll Linch sekitar 7,5%. Sedangkan Nomura Research Institute meramalkan sebesar 7,3%.

Untuk tahun 1996 angka pertumbuhan ekonomi Indonesia diproyeksikan sedikit di bawah tahun 1995 karena pemerintah akan berupaya meredam perekonomian yang cenderung *overheating*. Upaya pendinginan telah dimulai dengan menaikkan *reserve requirement* bank dari 2% menjadi 3%. Selanjutnya, pemerintah tampaknya akan mempertahankan tingkat suku bunga perbankan yang relatif tinggi. Lalu berusaha menahan laju impor untuk mengurangi pembengkakan defisit transaksi berjalan. Realisasi inves-

tasi pada tahun 1996 besar kemungkinan akan lebih rendah dibandingkan tahun 1995. Selain itu, sebagian besar pertumbuhan ekonomi di negara-negara tujuan ekspor utama Indonesia juga cenderung menurun.

Merryll Linch memprediksi ekonomi Indonesia akan melaju 6,9% pada tahun 1996. Sedangkan Indef (*Institute for Development of Economics and Finance*), Bank of America, dan *International Monetary Fund* (IMF) meramal 7,3%, *Asian Development Bank* (ADB) memprediksi 7,0%. Pemerintah sendiri mematok pertumbuhan ekonomi rata-rata 7,1% per tahun selama Repelita VI. Dilihat dari perspektif Asia, Indonesia menduduki ranking ketujuh setelah Singapura, Malaysia, Thailand, Cina, Vietnam dan Korea Selatan. Dengan kata lain, di tingkat ASEAN Indonesia hanya unggul atas Filipina dan Brunei Darussalam.

Di balik estimasi pertumbuhan ekonomi tahun 1995 dan 1996 di atas, penyakit makro dalam perekonomian nasional ternyata belum juga bisa dielakkan, bahkan makin memprihatinkan. *Pertama*, meski berhasil ditekan tetap satu digit, tetapi inflasi 1995 masih sulit dikekang hingga 5%-6%. Selama



Januari-November 1995 inflasi telah mencapai 7,85%, sedikit di bawah periode tahun sebelumnya yang 8,72%. *Kedua*, defisit transaksi berjalan makin memprihatinkan karena terus membengkak, yakni dari US\$2.298 miliar (1993) menjadi US\$2.960 miliar (1994), dan ditaksir melonjak hingga US\$6,5 miliar tahun 1995. Lonjakan defisit ini terutama disebabkan laju pertumbuhan impor nonmigas jauh lebih tinggi dibandingkan laju ekspornya.

Di sisi lain, selama 1968-Juni 1995, kumulatif hutang luar negeri pemerintah telah mencapai US\$65.080 miliar. Setelah ditambah hutang BUMN (US\$4.995 miliar), swasta (sekitar US\$30 miliar), dan "musibah" *yendaka*, lalu dikurangi pembayaran cicilan pokok dan bunga, maka hutang luar negeri Indonesia keseluruhannya diperkirakan sudah melampaui US\$100 miliar. Membengkaknya hutang luar negeri, sementara laju ekspor nonmigas melamban, membuat DSR (*Debt Service Ratio*) masih tetap sekitar 32%.

Di sektor moneter-perbankan, jumlah uang beredar (M1) sampai Agustus 1995 mencapai Rp48.381 triliun, naik 8,52% ke-timbang Januari 1995. Suku bunga simpanan juga terus memperlihatkan kenaikan, yakni dari rata-rata 13,3% (Januari 1995) menjadi 15,4% (Agustus 1995) untuk deposito 12 bulan. Begitu pula dengan suku bunga pinjaman, yang naik dari rata-rata 18,0% menjadi 19,1% untuk kredit modal kerja. Sedangkan penghimpunan dana pihak ketiga oleh perbankan tumbuh 26,51% dan penyaluran kredit melaju 26,98%. Sementara itu, kredit macet semakin meningkat. Hingga Juni 1995, nominal kredit macet telah mencapai Rp9.971 triliun, atau 4,80% dari posisi kredit yang disalurkan perbankan.

Dalam hal penanaman modal, Indonesia mencatat prestasi yang mengagumkan. Dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya, selama Januari-Agustus 1995 PMDN mencatat kenaikan 8,91% menjadi Rp42.897 triliun. Sedangkan PMA yang disetujui menanjak 81,85% menjadi US\$29.968 miliar, dengan tingkat realisasi sudah di atas 50%. Peningkatan PMA ini antara lain dapat dikatakan sebagai hasil dari kebijakan deregulasi PP 20/1994. Namun demikian, secara riil pertumbuhan investasi di Indonesia masih di bawah prestasi rekan-rekan ASEAN lainnya. Selama 1992-1995, pertumbuhan riil investasi Indonesia hanya berkisar 4-5%, sementara Malaysia, Filipina, dan Thailand sudah di atas 10% per tahun.

Berdasarkan perkembangan inflasi, defisit transaksi berjalan, hutang luar negeri, jumlah uang beredar, suku bunga, ekspansi kredit, dan investasi di atas, ekonomi makro Indonesia selama 1995 cenderung mengalami *overheating*, mirip dengan kondisi perekonomian tahun 1990-1991.

Sebelum dipaparkan secara lebih mendetail mengenai kinerja perekonomian nasional tahun 1995 dan prospek tahun 1996, ada baiknya terlebih dahulu kita simak perkembangan perekonomian dunia belakangan ini.

## Perekonomian Internasional

Ramalan IMF, ADB, Merryll Lynch maupun Bank of America umumnya menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi di sebagian besar negara maju dan negara berkembang mengalami peningkatan pada tahun 1995, tapi menurun pada tahun 1996, kecuali di Jerman dan Jepang. Menurut IMF, ekonomi Jerman yang tumbuh negatif 1,1%



pada tahun 1993 dan mampu melonjak hingga sekitar 2,3% tahun 1994, diperkirakan meningkat lagi menjadi 1,5% tahun 1995 dan 3,0% tahun 1996. Begitu pula dengan Jepang yang sempat mandek di bawah 1% tahun 1993 dan 1994, diestimasi membumbung menjadi 2,5% (1995) dan 2,8% (1996).

Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat diramal akan terus mengalami penurunan. Jika pada tahun 1993 PDB negara ini masih mampu tumbuh 3,1%, lalu naik menjadi 4,1% (1994), maka dua tahun berikutnya diestimasi merosot menjadi 3,0% tahun 1995 dan 2,6% tahun 1996 (lihat Tabel 1).

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN PDB RIEL DAN INFLASI DI BEBERAPA NEGARA,  
1994-1996 (%)

Negara	Pertumbuhan PDB Riel			Inflasi		
	1994	1995 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>	1994	1995 <sup>a</sup>	1996 <sup>a</sup>
AS	4,1	3,0	2,6	2,6	3,1 <sup>b</sup>	3,4
Jepang	0,6	2,5	3,4	0,7	0,9 <sup>b</sup>	3,4
Jerman	2,9	2,8	3,0	3,0	2,6 <sup>b</sup>	2,5
Korea Selatan	7,6	9,4	7,5	6,4	6,0	5,0
Hongkong	5,5	5,0	5,2	8,1	9,0	8,5
Taiwan	6,4	6,4	6,5	3,9	4,5	3,0
Singapura	10,0	8,0	7,2	3,8	3,5	2,0
Indonesia	7,3	7,5	7,0	9,3	7,9 <sup>c</sup>	7,4
Malaysia	8,7	9,0	8,0	4,2	4,5	4,0
Thailand	8,4	8,6	8,5	4,7	4,5	4,0
Filipina	4,5	5,5	6,0	9,0	8,0	8,5
Vietnam	15,0	9,0	3,8	14,4	9,5	9,5
Cina	11,8	10,0	9,0	21,7	18,0	10,0
India	5,4	5,7	6,0	10,4	8,0	9,0

Keterangan: a) Angka perkiraan. Pertumbuhan PDB Riel AS, Jepang, dan Jerman oleh IMF, dan negara-negara lainnya oleh ADB. Laju inflasi AS, Jepang, dan Jerman oleh IMF, Vietnam oleh Bank of America, dan negara-negara lain oleh Merryll Linch.

b. Hingga Triwulan II

c. Hingga November

Sumber: - IMF, *World Economic Outlook*  
 - ADB, *The Asian Wall Street Journal*  
 - Bank of America, *Country Outlook*  
 - Merryll Linch, *Asian Economic Commentary*  
 - Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi - Keuangan Indonesia*



Pertumbuhan ekonomi yang melambat diperkirakan akan dirasakan pula oleh NIEs (*Newly Industrial Economics*) Asia yang terdiri dari Singapura, Taiwan, Korea Selatan, dan Hongkong. ADB memperkirakan pertumbuhan ekonomi di keempat negara ini merosot cukup tajam dari rata-rata 7,2% (1995) menjadi 6,6% (1996). Sedangkan untuk negara-negara ASEAN (di luar Singapura, Brunai, dan Vietnam) diestimasi menurun dari rata-rata 7,7% (1995) menjadi 7,4% (1996). Khusus untuk Filipina, pertumbuhan ekonominya terus menunjukkan kenaikan, yakni dari 4,5% tahun 1994 menjadi 5,5% (1995) dan 6,0% (1996). Begitu pula dengan India. Setelah tumbuh 5,4% tahun 1994, ADB memperkirakan laju ekonomi India akan mencapai 5,7% tahun 1995 dan 6,0% tahun 1996.

Penurunan pertumbuhan ADB riel lainnya juga diperkirakan dialami oleh Cina, yakni dari 11,8% (1994) menjadi 10,0% (1995) dan 9,0% (1996). Vietnam pun begitu, yang mengalami kemerosotan drastis dari 15% tahun 1994 menjadi sekitar 9,0% tahun 1995 dan 8,8% tahun 1996. Negara-negara Asia lainnya diduga pertumbuhan ekonominya meningkat pada tahun 1995, untuk kemudian menurun pada tahun 1996.

Namun demikian secara keseluruhan perekonomian dunia diperkirakan melaju dari rata-rata 2,5% tahun 1994, lalu sekitar 3,0% tahun 1995, dan menjadi 3,7% tahun 1996. Khusus untuk perdagangan dunia, akan terjadi pertumbuhan dari 6,0% (1994) menjadi 6,5% (1995) dan 6,8% (1996).

Dalam hal laju inflasi, IMF memperkirakan bahwa negara-negara industri mengalami sedikit kenaikan dari rata-rata 2,3% (1994) menjadi 2,6% (1995). Sebaliknya, Merryll Linch memprediksi laju inflasi di

negara-negara NIEs akan merosot dari rata-rata 5,8% (1995) menjadi 4,6% (1996), dan di ASEAN (Thailand, Indonesia, Filipina, dan Malaysia) menyusut dari 6,8% (1994) menjadi 6,2% (1995) dan 6,0% (1996).

Faktor eksternal lainnya yang menunjang pertumbuhan ekonomi tahun 1996 adalah prospek harga minyak yang lebih baik dibanding tahun 1995. Membaiknya harga minyak di pasar dunia antara lain disebabkan oleh meningkatnya konsumsi minyak dunia sebagai akibat dari menguatnya kegiatan ekonomi di negara-negara industri maju, serta relatif stabilnya produksi minyak OPEC maupun non-OPEC. Rencana Gabon untuk mengundurkan diri dari keanggotaan OPEC tidak akan banyak berpengaruh pada perkembangan harga minyak dunia karena produksi minyak negara ini relatif kecil, hanya 350.000 barel per hari.

Sementara itu kesepakatan pelaksanaan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) mulai tahun 2003 secara bertahap akan mendorong kenaikan volume perdagangan intra-ASEAN. Pada tahun 1994 lalu, perdagangan intra-ASEAN telah mencapai US\$111.099 miliar, meningkat 40,50% dibandingkan tahun 1993 yang US\$79.073 miliar. Sedangkan pangsa perdagangan intra-ASEAN (minus Vietnam) meningkat dari 18,51% menjadi 20,04%. Khusus untuk produk dalam skema CEPT yang mulai diterapkan sejak 1993, terjadi pertumbuhan sebesar 43,81%, yakni naik dari US\$64.376 miliar menjadi US\$92.582 miliar. Sementara itu jumlah pos tarif dalam CEPT meningkat dari 42.079 pos tarif lama menjadi 43.895 pos tarif baru, terdiri dari 39,7% untuk tarif 0%, 47,8% tarif 0%-5%, dan 12,5% tarif di atas 5%. Dalam tiga tahun terakhir kerja sama ekonomi, khususnya perdagangan, di negara-negara ASEAN mencatat kemajuan yang sa-



ngat berarti ketimbang 25 tahun sebelumnya.

Sedangkan kesepakatan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) mendorong liberalisasi perdagangan dan investasi tahun 2010, akan membuat perekonomian Indonesia makin terbuka. Arus modal akan mengalir dalam jumlah besar. Kesemuanya ini merupakan peluang besar untuk meningkatkan ekspor nonmigas. Melalui AFTA, Indonesia diharapkan mampu meraih peluang yang besar dalam APEC.

## Perekonomian Makro 1995 dan Prospek 1996

Untuk mengkaji kinerja dan prospek ekonomi Indonesia secara makro, ada baiknya pembahasan ditekankan terlebih dahulu kepada Neraca Pembayaran. Alasannya, kebijakan mengenai neraca pembayaran merupakan kebijakan makro yang pokok dan sangat strategis. Kebijakan ini tidak hanya bertujuan menjaga stabilitas kesinambungan pembangunan di dalam negeri (berkaitan dengan APBN), tapi juga memelihara keutuhan hubungan luar negeri (terutama hubungan perdagangan, investasi dan keuangan).

### *Neraca Pembayaran*

Dari Tabel 2 terlihat bahwa realisasi sementara total ekspor Indonesia selama Januari-September 1995 telah mencapai US\$33.793 miliar, naik 16,85% dibanding Januari-September 1994 (US\$28.919 miliar). Dari total ini, ekspor nonmigas menyumbang US\$26.007 miliar (76,96%), naik 17,84% ketimbang periode sebelumnya (US\$22.070 miliar). Sementara itu realisasi ekspor migas meningkat 9,37%, yakni dari US\$7.119 miliar menjadi US\$7.793 miliar.

Tersendatnya laju ekspor nonmigas terutama disebabkan merosotnya beberapa komoditi ekspor andalan. Selama Januari-Agustus 1995, nilai ekspor tekstil dan produk tekstil (TPT) menurun 14,60% dibandingkan periode sebelumnya. Kayu olahan anjlok 18,16%, dan makanan dan minuman merosot 18,55%. Namun penurunan ini masih bisa diimbangi oleh kenaikan nilai ekspor elektronika sebesar 28,23%, karet dan produk karet 65,98%, serta kertas dan *pulp* 88,45%.

Meskipun pemerintah masih mampu meningkatkan ekspor, namun impor ikut pula melonjak, bahkan melebihi laju kenaikan ekspor. Selama Januari-September 1995, pengeluaran devisa untuk impor nonmigas telah mencapai US\$30,101 miliar, yang berarti naik 28,95% dibandingkan periode tahun sebelumnya (US\$23.343 miliar). Dengan demikian selama periode Januari-September 1995 neraca perdagangan mengalami surplus sebesar US\$3.692 miliar, merosot 36,85% ketimbang periode sebelumnya (US\$5.846 miliar).

Selama Januari-September 1995, defisit neraca jasa telah mencapai US\$9.446 miliar, melonjak 20,07% dibandingkan Januari-September 1994 yang US\$7.867 miliar. Membengkaknya defisit neraca jasa terutama dikarenakan oleh dua hal. *Pertama*, sebagian besar ekspor Indonesia masih dilakukan dengan menggunakan jasa pelayaran asing. Pada tahun 1994, devisa yang dikeluarkan untuk komponen ini mencapai US\$3.189 miliar (29,86% dari total defisit neraca jasa tahun 1994 yang US\$10.601 miliar). Sedangkan hingga triwulan pertama 1995 ongkos angkut tersebut sudah mencapai US\$923 juta. *Kedua*, pendapatan investasi netto selalu menunjukkan angka negatif, di mana pada tahun 1994 berjumlah US\$4.693 miliar dan triwulan I 1995



US\$1.504 miliar.

Komponen neraca jasa yang mengalami surplus hanyalah transfer penghasilan (*remittance*) Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan pariwisata, yang masing-masing mencatat nilai sebesar US\$449 juta dan US\$2.675 miliar untuk tahun 1994. Sedangkan hingga triwulan I 1995 masing-masing adalah US\$139 juta dan US\$820 juta.

Berdasarkan perkembangan surplus neraca perdagangan dan defisit neraca jasa di atas, maka defisit transaksi berjalan selama Januari-September 1995 membengkak 184,71% menjadi US\$5.754 miliar, setelah periode sebelumnya hanya US\$2.021 miliar. Sementara itu, cadangan devisa hingga September 1995 mencapai US\$14.260 miliar, di mana sekitar 50% merupakan US\$ dan sisa-

nya berbagai valuta asing kuat lainnya. Target cadangan devisa sampai akhir 1995 adalah sekitar US\$15,9 miliar, cukup untuk keperluan impor nonmigas selama 5,3 bulan. Dengan demikian pemerintah belum perlu menggunakan pinjaman siaga.

Melihat perkembangan transaksi berjalan di atas, beberapa permasalahan dan sekaligus tantangan yang cukup berat akan menghadang Neraca Pembayaran tahun 1996 dan besar kemungkinan berlanjut pada tahun-tahun berikutnya. *Pertama*, membengkaknya defisit transaksi berjalan, di mana untuk tahun 1995 diduga bisa mencapai US\$6,5 miliar. *Kedua*, meningkatnya pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang luar negeri, searah dengan menggelembungnya total hutang pemerintah, BUMN, dan swasta yang telah menembus US\$100

Tabel 2

NERACA PEMBAYARAN INDONESIA, 1994-1995  
(US\$ Miliar)

	1994	Januari-September		
		1994	1995	%
TRANSAKSI BERJALAN	- 2.960	- 2.021	- 5.754	+ 184,71
Neraca Perdagangan	7.901	5.846	3.692	- 36,85
Ekspor Barang	40.223	28.919	33.793	+ 16,85
Nonmigas	30.292	22.070	26.007	+ 17, 84
Migas	9.931	7.119	7.786	+ 9,37
Impor Barang	-32.322	-23.343	-30.101	+ 28,95
Neraca Jasa (Neto)	-10.861	- 7.867	- 9.446	+ 20,07
Cadangan Devisa (US\$ Miliar)	13.158	12.442	14.260	
Cadangan Devisa (Bulan)	5,0	4,4	4,7	
Depresiasi Rp/\$ (%)	3,68	2,78	3,13	

Sumber: Bank Indonesia.



miliar. Hingga tahun 1994 realisasi pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang luar negeri oleh pemerintah mencapai US\$8.283 miliar, sedangkan untuk semester I 1995 sebesar US\$4.010 miliar.

*Ketiga*, melambannya laju ekspor non-migas serta melonjaknya pertumbuhan impor. Untuk tahun 1995, pertumbuhan ekspor nonmigas paling tinggi hanya sekitar 17-18%. Ini disebabkan turunnya laju ekspor beberapa komoditi andalan seperti kayu olahan dan TPT. Sementara itu impor masih melaju sekitar 30% karena sebagian besar industri Indonesia masih membutuhkan bahan baku/penolong, barang modal, dan suku cadang dari luar negeri dalam jumlah yang cukup besar. Sebagai gambaran, khusus untuk impor penunjang sektor industri saja, nilainya meningkat dari US\$24.826 miliar (1994/1995) menjadi kira-kira US\$33.430 miliar pada tahun 1998/1999 nanti, atau meningkat 34,66% selama Repelita VI. Peningkatan ini terjadi karena struktur industri nasional yang masih dangkal dengan kandungan teknologi hasil karya bangsa sendiri. Sehingga tidaklah mengherankan apabila banyak yang menyatakan industri Indonesia tidak lebih dari sebagai "tukang jahit" dan "tukang rakit".

*Keempat*, memasuki era APEC nanti, Indonesia diperkirakan akan menjadi importir neto di sektor minyak dan keluar dari OPEC. Jika tidak diantisipasi sejak sekarang, perubahan status ini tentu saja membuat beban neraca pembayaran, khususnya neraca perdagangan, semakin berat.

#### *RAPBN 1995/1996*

Kinerja RAPBN 1995/1996 diwarnai oleh beberapa hal. *Pertama*, penerimaan da-

lam negeri diperkirakan melampaui target. Estimasi ini didasarkan pada membaiknya harga minyak Indonesia dan meningkatnya penerimaan pajak dan bukan pajak. Harga minyak Indonesia di pasar internasional belakangan ini cenderung menguat, yakni menjadi sekitar US\$17-18 per barel, sedikit lebih tinggi dari harga patokan RAPBN 1995/1996 sebesar US\$16,5 per barel. Hal ini tentu saja berpengaruh positif terhadap penerimaan migas yang berasal dari laba bersih minyak.

*Kedua*, pada tahun anggaran 1995/1996 pemerintah mempercepat pembayaran (*pre-payment*) sebagian hutang luar negeri yang suku bunganya di atas 10% kepada Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Total nilai pinjaman pemerintah kepada kedua lembaga ini hingga November 1995 masing-masing adalah US\$0,264 miliar dan US\$1.110 miliar. *Prepayment* ini memang bukan diambil dari RAPBN 1995/1996, melainkan dari hasil penjualan saham dua BUMN yang *go international*. Penjualan saham PT Telkom mendatangkan devisa bersih US\$605.950 juta dan dari PT Timah US\$154.720 juta, sehingga dana untuk *pre-payment* berjumlah US\$760.670 juta. Tindakan ini diambil guna meringankan beban APBN 1995/1996 dan APBN tahun-tahun berikutnya karena bunganya sudah sangat tinggi, yakni 11% untuk pinjaman periode 1981-1983, serta juga untuk meningkatkan kredibilitas Indonesia di mata internasional.

*Ketiga*, fenomena *yendaka* juga telah meningkatkan resiko hutang luar negeri Indonesia, sebab hampir 46% dari total hutang kita berupa yen. Hal ini tentu saja semakin memberatkan beban yang ditanggung APBN. Inilah naifnya sistem ekonomi yang secara langsung terkait dengan sistem ekonomi global dalam bentuk ketergantungan



terhadap hutang luar negeri.

*Keempat*, penerimaan negara dari sektor perpajakan diperkirakan belum mengalami pertumbuhan yang menakjubkan, hanya 12,3%, jauh di bawah patokan rata-rata 17,3% per tahun selama Repelita VI. Hal ini erat kaitannya dengan reformasi perpajakan 1994 yang menghasilkan empat UU dan belasan PP, yang telah menurunkan tarif PPh dan meningkatkan plafon PBB dari Rp 7 juta menjadi Rp 8 juta. Namun demikian PPh dan PBB diperkirakan tetap mengalami pertumbuhan, masing-masing 2,1% dan 18,1%, memang cukup jauh di bawah pertumbuhan tahun sebelumnya. Akan tetapi melambannya pertumbuhan PPh dan PBB ini masih bisa diimbangi dengan laju PPn/PPnBM sebesar 25,8%, cukai 25,8%, dan yang lebih menakjubkan adalah laju pajak ekspor yang ditargetkan sebesar 170,7%.

*Kelima*, penerimaan negara dari sektor bukan perpajakan juga semakin ditingkatkan pada tahun 1995/1996. Di antaranya melalui penyempurnaan sistem administrasi pemungutan, penyetoran, pembukuan, dan pelaporan/pertanggungjawaban penerimaan negara bukan pajak; peningkatan kemampuan bendaharawan penerima, peninjauan besarnya tarif pungutan, dan penyempurnaan dasar hukum pungutan; serta pengoptimalan kapasitas pelayanan departemen/non departemen. Selain itu, upaya peningkatan penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari bagian pemerintah atas laba BUMN dilakukan melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas, restrukturisasi berorientasi peningkatan profesionalisme, modal, pemasaran, teknologi, serta perbaikan usaha BUMN.

Berdasarkan perkiraan perkembangan beberapa pos di atas, realisasi RAPBN 1995/1996 diestimasi meningkat sekitar 13%-15%

dibandingkan realisasi tahun 1994/1995. Realisasi 1994/1995 sendiri tumbuh 15,48% dibandingkan tahun sebelumnya, yakni dari Rp 62.652 triliun menjadi Rp 72.353 triliun. Dengan demikian RAPBN 1995/1996 diprediksi akan mencapai realisasi Rp 81.759 - Rp 83.206 triliun. Selanjutnya untuk tahun 1996/1997 laju RAPBN diestimasi akan meningkat lebih tinggi lagi, yakni sekitar 16%-18%, sehingga menjadi berkisar Rp 96.519 - Rp 98.183 triliun. Pertumbuhan yang lebih besar ini akan bersumber terutama dari peningkatan penerimaan pajak sebagai hasil penerapan UU Perpajakan 1994 serta membengkaknya pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang.

### *Hutang Luar Negeri*

Untuk menutupi defisit pos anggaran pembangunan RAPBN 1995/1996 sebesar Rp 11.759 triliun, di tahun 1995 pemerintah berhasil mendapatkan pinjaman lagi dari CGI (*Counsultative Group on Indonesia*) sebesar US\$5.360 miliar, naik 3,02% dibandingkan tahun 1994 (US\$5.203 miliar). Penambahan ini menjadikan hutang luar negeri pemerintah secara kumulatif (1968-Juni 1995) telah mencapai US\$65.080 miliar. Sekitar 45,84% (US\$29.832 miliar) di antaranya berasal dari Jepang, lalu dari IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) 19,73%, ADB 10,25%, AS 5,05%, Perancis 3,85%, dan negara-negara lainnya 15,28%.

Seraya meningkatnya jumlah hutang, pelunasannya pun makin membesar. Jika pada 1990 realisasi pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang senilai US\$6.266 miliar, maka pada tahun 1994 mencapai US\$8.283 miliar. Sedangkan untuk semester I/1995 sudah sebesar US\$4.010 miliar, di mana US\$2.394



miliar di antaranya merupakan hutang pokok (lihat Tabel 3). Khusus untuk triwulan I 1995/1996, realisasi pembayaran hutang plus bunganya adalah US\$1.844 miliar atau ekuivalen dengan Rp 4.142 triliun (berdasarkan kurs Juni 1995), dan berarti 23,14% dari total Rp 17.896 triliun yang harus dibayarkan pada tahun 1995/1996. Untuk mengurangi beban hutang luar negeri, Indonesia berusaha mempercepat pembayaran dengan cara mendorong BUMN *go international*. Di samping itu ekspor tetap dijadikan andalan. Tapi sayang, ekspor tidak dapat digenjot supaya meningkat luar biasa.

Sementara itu posisi pinjaman luar negeri BUMN hingga Juni 1995 adalah sebesar US\$4.995 miliar, berkurang sekitar 3,65% dibandingkan posisi Juni 1994 yang bernilai US\$5.184 miliar. Penurunan ini disebabkan meningkatnya realisasi pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang BUMN, yakni dari US\$181 juta (Januari-Juni 1994) menjadi

US\$398 juta (Januari-Juni 1995). Bahkan untuk semester I 1995 pembayaran bunga lebih besar dibandingkan pembayaran cicilan pokok, yakni US\$222 juta berbanding US\$176 juta.

Di samping masalah pelunasan, pada tahun-tahun mendatang Indonesia dihadapkan pada beberapa persoalan mengenai hutang luar negeri. *Pertama*, tingkat suku bunga rata-rata hutang luar negeri konsesional dari IGGI/CGI cenderung meningkat. Untuk periode 1968-1994/1995, jumlah kumulatif hutang pemerintah mencapai US\$62.568 miliar. Sedangkan pembayaran cicilan pokok dan bunga hutang untuk tahun 1994/1995 mencapai Rp 18.218 triliun, atau ekuivalen dengan US\$8.210 miliar (berdasarkan kurs Maret 1995). Kalau cicilan pokok tahun 1994/1995 sebesar US\$5.546 miliar, maka bunganya saja sudah US\$2.264 miliar, atau 3,62% dari total hutang kumulatif 1968-1994/1995. Dengan demikian ter-

Tabel 3

PERKEMBANGAN HUTANG LUAR NEGERI PEMERINTAH DAN BUMN, 1990-1995  
(US\$ Miliar)

Akhir Periode	Posisi Hutang		Pembayaran Cicilan Pokok dan Bunga Hutang					
	Pemerintah	BUMN	Pemerintah			BUMN		
			Pokok	Bunga	Jumlah	Pokok	Bunga	Jumlah
1990	45.100	3.125	3.903	2.601	6.504	0,449	0,278	0,727
1991	45.725	3.360	4.219	2.636	6.855	0,454	0,260	0,714
1992	48.769	4.516	4.708	2.684	7.392	0,474	0,248	0,722
1993	52.461	5.061	5.262	2.831	8.093	0,444	0,329	0,733
1994	58.619	5.070	5.390	2.893	8.283	0,201	0,175	0,376
1995*	65.080	4.995	2.394	1.616	4.010	0,176	0,222	0,398

Keterangan: \*Sampai Triwulan II (Juni)

Sumber: Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, September 1995.



jadi kenaikan rata-rata 1,0% di atas persyaratan suku bunga konsesional IGGI/CGI yang 2,6%. Apabila kita ambil hutang periode 1981-1983, maka suku bunganya jauh lebih tinggi, yakni mencapai 11%.

*Kedua*, kebijakan struktur jatuh tempo hutang luar negeri dijalankan pemerintah secara hati-hati. Hal ini terutama akibat Krisis Pertamina yang membuat pemerintah membatasi hutang jangka pendek tidak boleh melebihi 14% dari struktur total hutang luar negeri. Patokan ini masih di bawah Brazil (19%) dan Meksiko (32%). Akan tetapi belakangan ini jumlah hutang jangka pendek Indonesia cenderung meningkat terutama karena melesatnya hutang swasta, dan bahkan melampaui batas maksimal tadi. Sampai dengan 1994 lalu hutang jangka pendek telah mencapai 19,4% dari total hutang luar negeri. Saat ini kita masih bisa bersikap lega karena jatuh tempo hutang luar negeri sebagian besar terjadi pada tahun 2000-an. Artinya, Indonesia masih bisa bertahan untuk tidak meminta keringanan atau *rescheduling* sebagaimana yang pernah diminta Meksiko dan Brazil. Memasuki tahun 2000-an nanti, jatuh tempo hutang mulai terasa, dan jika lolos dari *rescheduling*, baru boleh kita benar-benar lega.

*Ketiga*, banyak proyek ataupun program yang dibiayai dengan bantuan luar negeri ternyata tidak bisa berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan. Hal ini tentu saja menyebabkan hutang luar negeri tidak dapat dicairkan. Sebagai gambaran, selama rentang waktu 1980-1994 hutang luar negeri Indonesia yang belum bisa dicairkan adalah sebesar US\$20.112 miliar, atau sekitar 21,6% dari total. Akibat dari *undisbursed* ini, Indonesia harus membayar *commitment fee* sebesar US\$220 juta dan sekitar US\$106 juta untuk *management fee* dan *sindication fee*.

Di samping hutang pemerintah dalam kerangka IGGI/CGI serta hutang BUMN dan swasta, Indonesia juga mempunyai pinjaman dari Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam bentuk pinjaman siaga. Pinjaman ini ditujukan untuk menanggulangi persoalan amat serius dalam perekonomian nasional. Misalnya untuk mengimbangi membengkaknya defisit transaksi berjalan, sementara cadangan devisa merosot. Pinjaman siaga memang bisa difungsikan untuk menjaga stabilitas perekonomian, namun ia terikat oleh kesepakatan jangka waktu penggunaan. Apabila dalam jangka waktu yang telah disepakati pinjaman tersebut tidak dimanfaatkan, maka Indonesia akan dikenakan *commitment fee*. Dengan demikian, walaupun jumlahnya saat ini relatif kecil (sekitar US\$2,2 miliar), pinjaman siaga berpotensi pula mendatangkan resiko tambahan, yakni adanya pengeluaran dana yang cuma-cuma akibat tidak digunakan dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian, selain harus mengembalikan hutang pokok dan bunganya, Indonesia juga terancam resiko lainnya berupa *commitment fee*.

*Keempat*, belakangan ini permasalahan hutang luar negeri dalam mata uang yen semakin menyulitkan posisi Indonesia sehubungan dengan menguatnya yen terhadap dolar (*yendaka*). Posisi Indonesia semakin sulit karena sebagian besar hutang luar negeri didenominasi oleh yen, yakni sekitar 46%, sementara ekspor sebagian besar dalam dolar AS. Rupiah sendiri pun mengalami depresiasi terhadap dolar rata-rata 5% per tahun. Sebaliknya yen mengalami apresiasi yang tajam terhadap dolar AS. Akibatnya hutang luar negeri Indonesia langsung membengkak tanpa mendapatkan penerimaan. Sebagai ilustrasi, apresiasi yen terhadap dolar AS selama 1994 mencapai sekitar



15%. Apresiasi sebesar ini telah menyebabkan hutang luar negeri Indonesia bertambah sekitar US\$3 miliar. Belum lagi kalau *yendaka* tahun 1995 diperhitungkan, barangkali bisa menyebabkan total hutang luar negeri Indonesia membengkak melebihi US\$100 miliar.

*Kelima*, hutang luar negeri dinilai tidak lagi berfungsi efektif sebagai sumber pembiayaan pembangunan, tapi lebih tepat dikatakan sebagai pembayar cicilan pokok dan bunga hutang, sehingga ada istilah gali lubang tutup lubang. Sejak tahun 1986/1987 Indonesia telah mengalami transfer neto modal keluar (pembayaran lebih besar dari penerimaan setiap tahunnya). Celakanya, defisit pemasukan hutang alias ekspor modal tersebut cenderung membengkak dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 1986/1987 defisit tersebut baru mencapai Rp1.263 triliun, maka pada tahun 1994/1995 melonjak menjadi Rp 7.957 triliun. Dengan adanya defisit pemasukan hutang, maka tabungan domestik tersubstitusi, dan praktis pemerintah sulit meningkatkan besarnya anggaran untuk pos-pos lainnya dalam pengeluaran rutin APBN, khususnya untuk menaikkan gaji pegawai negeri dan ABRI. Selain itu, meningkatnya defisit pemasukan hutang juga akan mengganggu produktivitas APBN karena dana yang dianggarkan untuk pembayaran cicilan hutang yang makin besar mengurangi dana investasi yang sebenarnya dapat menggairahkan dinamika perekonomian nasional.

*Keenam*, selain menyulitkan APBN, meningkatnya hutang luar negeri ternyata telah pula membuat beban defisit transaksi berjalan semakin berat. Tingginya pembayaran cicilan menyebabkan mengecilnya pinjaman luar negeri neto yang diterima pemerintah. Apalagi laju ekspor nonmigas tidak bisa di-

genjot supaya meningkat luar biasa. Bahkan pada tahun 1994 lalu laju pertumbuhannya kian melamban dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Akibatnya DSR untuk tahun 1995 masih sekitar 32%. Dengan kondisi seperti tadi, maka target penurunan DSR hingga 20,6% pada akhir Repelita VI tampaknya akan sulit diwujudkan jika tidak diantisipasi sejak sekarang.

Akhirnya, *ketujuh*, ketergantungan pada hutang luar negeri juga membuat pilihan kebijakan menjadi terbatas karena pihak pemberi bantuan memberlakukan persyaratan-persyaratan tertentu (*tied loan*) yang belum tentu sesuai dengan kepentingan nasional. Hal ini sangat riskan bagi kelangsungan pembangunan nasional di masa mendatang.

Walaupun ada niat pemerintah untuk menekan pinjaman luar negeri, yang untuk selanjutnya digantikan dengan upaya peningkatan sumber pembiayaan dalam negeri melalui pajak, namun besarnya jumlah hutang baru pada tahun 1996 tampaknya belum akan mengalami penurunan mencolok dibandingkan tahun 1995. Memang total hutang luar negeri sudah melampaui ambang psikologis, namun Indonesia masih membutuhkan banyak dana untuk membangun infrastruktur yang sangat diperlukan dalam meningkatkan ekspor nonmigas.

### *Moneter-Perbankan*

Perkembangan moneter selama Januari-Agustus 1995 memperlihatkan keadaan yang menggembirakan (lihat Tabel 4). Jumlah uang beredar dalam arti sempit ( $M1 = \text{uang kartal} + \text{uang giral}$ ) hingga Agustus tercatat Rp 48.381 triliun, naik 8,52% dibandingkan Januari. Sedangkan jumlah uang beredar dalam arti luas ( $M2 = M1 + \text{uang kuasi}$ )



Tabel 4

BEBERAPA INDIKATOR MONETER-PERBANKAN 1995

Indikator	1995							
	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mei	Jun.	Jul.	Agt.
M2 (Rp Triliun)	176,2	179,8	181,7	182,7	185,2	192,1	196,8	202,1
Uang Kuasi	131,6	132,5	136,8	138,0	140,1	145,1	149,4	153,7
M1	44,6	47,3	44,9	44,7	45,1	47,0	47,4	48,4
Uang Giral	26,6	26,8	26,0	26,0	26,7	27,9	28,7	29,3
Uang Kartal	18,0	20,5	18,9	18,7	18,4	19,1	18,7	19,1
Suku Bunga (%)								
Deposito 12 Bulan	13,3	13,5	13,9	14,2	14,5	14,9	15,1	15,4
Kredit Modal	18,0	18,3	18,4	18,6	18,8	18,9	19,0	19,1
Kredit Investasi	15,1	15,2	15,3	15,5	15,7	15,8	15,9	16,0
SBI (90 Hari)	12,3	14,0	13,3	12,3	13,6	13,2	13,7	13,4
SPBU (90 Hari)	14,6	15,3	15,3	15,4	15,8	15,9	15,9	15,9
Fas. Diskonto	16,5	19,4	18,0	20,3	21,6	20,9	20,3	20,5

	1992	1993	1994	1995 <sup>a</sup>
Ratio M1/M2 (%)	24,17	25,35	26,00	23,94
Ratio M2/PDB (%)	45,81	48,03	46,25	51,87 <sup>b</sup>
Kredit Perbankan (Rp Triliun)	122,918	150,271	188,880	216,765
Posisi Simpanan (Rp Triliun)	114,850	142,679	170,406	195,465
Posisi SBI (Rp Triliun)	20,559	23,433	15,052	11,383
Posisi SPBU (Rp Triliun)	2,820	1,395	3,842	1,615
Sertifikat Deposito	2,178	2,391	2,451	7,133

Keterangan: <sup>a</sup>Akhir Agustus  
<sup>b</sup>Berdasarkan perkiraan jumlah M2 sekitar Rp 210 triliun dan pertumbuhan ekonomi 7,3% pada tahun 1995.

Sumber: Bank Indonesia.

Tabel 5

LAJU INFLASI 1994-1995  
(dalam %)

Kelompok	Januari-September		April-September	
	1994	1995	1994/1995	1995/1996
UMUM	7,38	6,79	3,67	3,75
Makanan	12,86	10,65	3,61	3,83
Perumahan	6,26	4,32	5,03	3,55
Sandang	4,79	5,30	1,39	2,41
Aneka Barang dan Jasa	4,06	5,71	2,86	4,55

Sumber: Bank Indonesia.



naik dari Rp 176.227 triliun menjadi Rp 202.085 triliun. Akan tetapi *purchasing power* masyarakat merosot. Hal ini tampak dari penurunan rasio M1/M2 dari 26,0% (1994) menjadi 23,94% (Agustus 1995). Penurunan daya beli ini seiring dengan laju inflasi yang sulit dikekang di bawah 5%. Likuiditas nasional secara makro (M2/PDB) juga menurun dari 48,03% (1993) menjadi 46,25% (1994). Artinya kemampuan uang kartal, giral, dan kuasi (M2) dalam mengimbangi arus barang dan jasa (PDB) mengalami penurunan selama 1993-1994.

Selama Januari-September 1995 laju inflasi umum telah mencapai 6,79%, yang berarti lebih rendah 0,59% dibandingkan periode tahun sebelumnya (7,38%). Laju terbesar dialami kelompok makanan (10,65%) dan yang terkecil diraih kelompok perumahan (4,82%). Sedangkan menurut tahun anggaran 1995/1996, inflasi umum selama April-September mencapai 3,75%, naik 0,08% dibandingkan semester I 1994/1995 (lihat Tabel 5). Jika dibandingkan dengan laju inflasi di negara-negara mitra dagang, inflasi di Indonesia yang relatif tinggi di atas bisa menyebabkan nilai tukar rupiah tetap lemah, dan pada gilirannya memperlemah daya saing di pasar internasional. Akan tetapi dalam beberapa bulan terakhir ini kurs rupiah terhadap sejumlah mata uang asing utama cukup stabil, artinya depresiasi rupiah relatif rendah dibandingkan bulan-bulan sebelumnya.

Di sektor perbankan, kegiatan bank swasta dalam menghimpun dana pihak ketiga, baik rupiah maupun valuta asing, melaju 36,50%, yakni dari Rp 78.267 triliun (Agustus 1994) menjadi Rp 106.835 triliun (Agustus 1995). Angka ini jauh di atas laju aktivitas penghimpunan dana oleh bank pemerintah (bank persero) yang hanya 12,42%. Dengan

pertumbuhan tersebut, pangsa dana bank swasta naik dari 50,66% menjadi 54,66%, sedangkan pangsa bank pemerintah turun dari 39,69% menjadi 35,27%.

Di sisi lain, penyaluran kredit perbankan juga didominasi oleh bank swasta yang melaju sebesar 35,36%, hampir dua kali lipat penyaluran kredit oleh bank pemerintah (18,18%). Perkembangan ini telah menjadikan pangsa kredit bank swasta meningkat dari 43,10% menjadi 45,95%. Sebaliknya pangsa kredit bank pemerintah turun dari 44,68% menjadi 41,58%.

Secara keseluruhan total dana pihak ketiga di seluruh bank umum telah mencapai Rp 195.465 triliun hingga Agustus 1995, naik 26,51% dibandingkan posisi Agustus 1994. Sedangkan total kredit perbankan mencapai Rp 216.765 triliun, melonjak 26,98% dalam kurun waktu yang sama.

Berdasarkan perkembangan kegiatan penghimpunan dana dan penyaluran kredit di atas, maka sampai dengan Agustus 1995 telah terjadi *gap* dana-kredit sebesar Rp 21.300 triliun, jauh lebih rendah dibandingkan *gap* tahun 1994 yang sekitar Rp 47.990 triliun. *Gap* di sini merupakan defisit bagi dana pihak ketiga. Penurunan *gap* ini merupakan salah satu konsekuensi dari lebih cepatnya kenaikan suku bunga simpanan dibandingkan pinjaman. Untuk deposito berjangka 12 bulan, misalnya, suku bunga naik dari rata-rata 13,25% (Januari) menjadi 15,44% (Agustus), sedangkan suku bunga kredit modal kerja naik dari 18,03% menjadi 19,1% dan kredit investasi naik dari 15,10% menjadi 16,00% per tahun dalam kurun waktu yang sama. Di sini terlihat bahwa kenaikan suku bunga deposito (2,19%) lebih tinggi dari suku bunga kredit modal (1,08%) maupun kredit investasi (0,90%).



Adapun faktor pendorong meningkatnya suku bunga simpanan di antaranya adalah meningkatnya permintaan dana segar, serta adanya kebijakan suku bunga SBI, SPBU, dan fasilitas diskonto untuk menjaga stabilitas nilai rupiah, devisa, lalu lintas modal, dan laju inflasi. Suku bunga SBI naik dari rata-rata 12,29% (Januari) menjadi rata-rata 13,42% (Agustus). Dalam periode yang sama, suku bunga SPBU naik dari 14,61% menjadi 15,89%, dan suku bunga fasilitas diskonto melonjak dari 16,52% menjadi 20,45%.

Masih ada beberapa fenomena menarik lainnya yang mewarnai sektor perbankan tahun 1995. *Pertama*, sebagian besar penyaluran kredit masih diserap oleh sektor properti (*real estate*, konstruksi, dan perumahan) yang dalam tiga tahun terakhir memang pesat pertumbuhannya. Selama Januari-September 1995, posisi kredit properti telah mencapai Rp 41.032 triliun, atau sekitar 16,05% dari total realisasi penyaluran kredit hingga September 1995. Dibandingkan sepanjang tahun 1994, nilai kredit properti Januari-September 1995 meningkat sebesar 23,35%.

*Kedua*, fenomena kredit macet perbankan sempat menghangat kembali pada pertengahan 1995. Pasalnya, kredit macet belum juga menunjukkan tanda-tanda penurunan. Dibandingkan Desember 1993, jumlah keseluruhan kredit macet hingga Juni 1995 malah meningkat 68,43%, yakni dari Rp 5.920 triliun menjadi Rp 9.971 triliun. Sementara itu total kredit perbankan yang disalurkan meningkat dari Rp 150.271 triliun (Desember 1993) menjadi Rp 207.765 triliun (Juni 1995). Dengan demikian persentase kredit macet menanjak dari 3,94% (Desember 1993) menjadi 4,80% (Juni 1995).

Apabila dirinci lebih jauh, ternyata sebagian besar kredit macet di atas dialami oleh bank pemerintah (bank persero). Pangsa kredit macet bank pemerintah meningkat dari 67,33% menjadi 73,37%. Sedangkan nilainya melonjak 83,54%, dari Rp 3.986 triliun menjadi Rp 7.316 triliun. Kenaikan pangsa kredit macet juga dialami oleh bank pembangunan daerah dan bank asing/campuran, namun dalam persentase yang relatif kecil, yakni masing-masing dari 4,53% menjadi 5,35% dan dari 4,37% menjadi 4,55%. Sebaliknya, pangsa kredit macet di bank umum swasta nasional merosot dari 23,77% menjadi 16,73%.

Faktor penyebab meningkatnya kredit macet di bank pemerintah hingga kini memang belum diketahui secara pasti. Namun fenomena ini telah memaksa Menkeu Mar'ie Muhamad mengancam akan mengajukan direksi atau staf bank pemerintah ke pengadilan jika terdapat indikasi tindak pidana dalam pemberian kredit, misalnya berkolusi dengan pengusaha.

*Ketiga*, perkembangan SBI, SPBU dan Sertifikat Deposito. Untuk SBI, jumlahnya mula-mula sangat kecil, di mana pada akhir tahun 1990 jumlah yang *outstanding* hanya mencapai Rp 1.529 triliun, atau 6,42% dari jumlah uang beredar (M1) waktu itu (Rp 23.819 triliun). Tapi pada tahun-tahun berikutnya SBI semakin menarik. Posisi SBI yang *outstanding* melonjak hingga Rp 10.942 triliun pada akhir 1991, dan membumbung lagi mencapai Rp 20.599 triliun (1992) dan Rp 23.433 triliun (1993) akibat alotnya penurunan suku bunga kredit dan perluasan kredit, walaupun perbankan memiliki kelebihan likuiditas. Namun mulai 1994 SBI yang *outstanding* cenderung menurun, yakni menjadi Rp 15.052 triliun (1994) dan Rp 11.383 triliun (Agustus 1995). Penurunan terjadi karena



peningkatan suku bunga SBI kalah menarik dibandingkan kenaikan suku bunga deposito.

Sementara itu posisi SPBU dalam lima tahun terakhir mengalami fluktuasi. Pada tahun 1991 sempat mencapai Rp 4.343 triliun, untuk kemudian turun menjadi Rp 2.820 triliun (1992) dan Rp 1.395 triliun (1993). Tahun 1994 kembali meningkat menjadi Rp 3.842 triliun, namun sampai Agustus 1995 merosot lagi menjadi Rp 1.615 triliun. Sedangkan posisi sertifikat deposito dalam periode yang sama mula-mula mengalami penurunan dari Rp 3.937 triliun (1991) menjadi Rp 2.178 triliun (1992), untuk kemudian terus meningkat dari Rp 2.391 triliun (1993), Rp 2.451 triliun (1994), dan sampai dengan Juli 1995 melonjak mencapai Rp 7.133 triliun.

Perkiraan mengenai perkembangan sektor moneter-perbankan pada tahun 1996 dapat dikemukakan dalam beberapa hal. *Pertama*, laju inflasi untuk tahun 1996 -- dan tahun-tahun berikutnya -- pasti akan diusahakan di bawah 10%, namun masyarakat tetap skeptis akan adanya inflasi yang rendah, misalkan saja 5-6%. Sebagian besar pengamat melontarkan perkiraan bahwa laju inflasi 1996 paling-paling hanya bisa ditekan hingga 7-8%. Banyak faktor yang menyebabkan inflasi tahun 1996 relatif tinggi. Di antaranya meningkatnya harga pupuk, elpiji, kenaikan tarif listrik otomatis, tarif tol, tarif angkutan umum, serta masih tingginya intensitas kegiatan investasi, konstruksi, dan konsumsi masyarakat.

*Kedua*, ekspansi dan pangsa kredit pada tahun 1996 akan tetap didominasi oleh bank swasta, terutama bank berskala besar yang telah *go public*. Untuk menunjang penyaluran kredit tersebut, permintaan dana segar juga meningkat dan lagi-lagi bank swasta

akan mendominasinya. Walaupun suku bunga di AS, LIBOR, dan SIBOR cenderung menurun pada tahun 1996, tingkat suku bunga rupiah pada tahun 1995, baik simpanan maupun pinjaman, tampaknya akan tetap dipertahankan pada tahun 1996. Tujuannya adalah untuk menahan laju investasi di sektor-sektor spekulatif dan sekaligus untuk meredam *overheating*.

*Ketiga*, dinaikkannya ketentuan cadangan wajib minimum dari 2% menjadi 3% dari dana pihak ketiga, baik rupiah maupun valas, mulai 1 Februari 1996 akan memaksa bank-bank, khususnya bank swasta pasca-Pakto, lebih berhati-hati. Peningkatan *reserve requirement* ini oleh otoritas moneter memang ditujukan untuk memantapkan pelaksanaan *prudent banking* dan pencapaian kestabilan moneter, terutama dalam mendukung perkembangan perkreditan yang sehat, dan juga untuk menekan kredit macet. Sebagian besar bank swasta pasca-Pakto saat ini memang sedang "kedodoran", dan diduga malah dalam kondisi kritis.

## Pengelolaan Ekonomi Makro Jangka Panjang

Dari kinerja perekonomian nasional 1995 dan perkiraan-perkiraan mengenai perkembangannya pada tahun 1996, dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi pada tahun 1996 dan tahun-tahun berikutnya, kebijakan ekonomi harus ditekankan pada pengelolaan stabilitas ekonomi makro, terutama menyangkut kemantapan dan keseimbangan struktur neraca pembayaran dan APBN dalam perspektif jangka panjang. Untuk menunjang kebijakan ini, perlu dilanjutkan penanganan pertumbuhan ekspor nonmigas, sebab ekspor nonmigas diandalkan untuk membayar cicil-



an hutang luar negeri.

Selama PJP I peranan ekspor nonmigas melonjak pesat hingga mencapai sekitar tiga-perempat dari struktur ekspor nasional. Sebagian besar ekspor nonmigas tersebut berupa produk industri manufaktur. Karena itulah hingga kini dan berkemungkinan untuk tahun-tahun selanjutnya pemerintah menetapkan bahwa ekspor nonmigas menjadi pendorong bagi pertumbuhan industri, selain dijadikan andalan untuk membayar hutang luar negeri. Sehingga berbagai kebijakan deregulasi, debirokratisasi, fasilitas, dan insentif yang berorientasi pada peningkatan daya saing, efisiensi, dan produktivitas pun digulirkan supaya penerimaan ekspor bisa digenjut.

Ternyata kebijakan seperti di atas mengandung kelemahan yang mendasar. Untuk mendorong industri, ekspor digenjut; dan untuk memacu ekspor, impor pun menjadi melonjak. Alhasil, struktur *input* dari produk ekspor Indonesia sebagian besar mengandung *import-content* yang tinggi. Akibatnya, defisit transaksi berjalan dari neraca pembayaran tetap saja besar, bahkan mulai membengkak. Kebijakan seperti inilah yang perlu dikaji ulang. Strategi ekspor sebagai "pangkal" proses pembangunan harus diarahkan menjadi ekspor sebagai "ujung" proses pembangunan (*export adequate model*). Perubahan ini sangat diperlukan dalam menembus persaingan perdagangan internasional yang dewasa ini semakin mengarah pada liberalisasi, terutama melalui blok-blok ekonomi dan perdagangan seperti NAFTA, AFTA, APEC, EFTA, Pasar Bersama Eropa, dan TAFTA.

Dalam mengubah strategi ekspor di atas, mau tak mau, strategi industrialisasi harus pula dibenahi kembali. Artinya struktur *input* produk industri harus diarahkan kepada

penglibatan yang lebih banyak dalam penggunaan faktor-faktor produksi domestik (*local content* yang tinggi). Di sinilah pemerintah dituntut untuk mampu mengarahkan industrialisasi kepada pengembangan struktur industri yang bernilai tambah tinggi dan berkesinambungan. Kuncinya adalah peningkatan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) dan pengembangan sumber daya manusia (SDM).

Penguasaan Iptek dan pengembangan SDM ini bisa ditingkatkan melalui industri yang memiliki nilai strategis dalam pengembangan dan penguasaan teknologi serta berdampak positif pada industri lainnya. Misalnya industri rekayasa, bioteknologi, permesinan, dan industri komponen. Peran BPIS (IPTN, PAL, Krakatau Steel, Pindad, LEN, INTI, Barata, INKA, Dahana, BBI) bersama-sama BPPT, LIPI, dan lembaga-lembaga penelitian lainnya (termasuk swasta dan perguruan tinggi) sangat dituntut dalam hal ini.

Dengan adanya pengembangan industri strategis di atas, diharapkan dampaknya akan mengalir ke industri-industri lainnya. Di antaranya, *pertama*, mulai dari industri yang menunjang pertanian (seperti industri pupuk dan alat pertanian); industri yang memenuhi kebutuhan hidup rakyat (industri pangan, semen, kertas, dan sandang), hingga industri yang menunjang kelancaran aktivitas perekonomian (industri telekomunikasi dan transportasi).

*Kedua*, industri ekspor yang tergolong ke dalam "sepuluh komoditas ekspor andalan", yang untuk saat ini terdiri dari industri tekstil dan garmen, industri pengolahan kayu, industri kulit, barang kulit dan sepatu/alas kaki, industri elektronika, industri pengolahan karet, industri pengolahan kelapa/kelapa sawit, industri besi baja, mesin



dan otomotif, industri *pulp* dan kertas, industri emas dan perak, logam mulia, dan perhiasan, serta industri makanan dan minuman. Di masa mendatang, komoditas andalan harus terus dievaluasi dan dikembangkan. *Ketiga*, industri yang dapat mengembangkan kegiatan ekonomi di daerah-daerah, terutama di Kawasan Timur Indonesia, misalnya agroindustri dan industri pertambangan.

Restrukturisasi ekspor dan industri di atas harus didukung oleh sektor-sektor lainnya seperti sektor moneter-perbankan, fiskal, perdagangan, jasa, dan juga iptek. Ini memang tugas yang cukup berat bagi Menindag dan Menkoprodin beserta departemen terkait lainnya.

Khusus dukungan dari sektor moneter-perbankan, ada empat kebijakan yang bisa ditempuh, yakni *substitution effect*, *interest rate effect*, *wealth effect*, dan *expectation effect*. Keempat kebijakan ini pada dasarnya ditujukan untuk memacu pertumbuhan sektor industri yang pada gilirannya mampu pula mendorong ekspor. Akan tetapi penerapan kebijakan di atas jangan sampai menimbulkan *overheating*. Di samping itu, kebijakan *tight money policy*, suku bunga, kurs rupiah mengambang terkendali, dan operasi pasar terbuka bisa pula diramu sedemikian rupa untuk menjaga stabilitas pertumbuhan ekonomi.

Dalam hal pembiayaan pembangunan, pada tahun-tahun mendatang Indonesia memang belum bisa mengurangi ketergantungannya terhadap sumber dana dari luar negeri, baik berupa hutang, investasi langsung maupun investasi tidak langsung. Akan tetapi hal yang amat penting harus diperhatikan pemerintah dalam menarik modal asing tersebut adalah besarnya *benefit share* yang akan dinikmati oleh penduduk serta *multi-*

*plier effect*-nya bagi perekonomian lokal. Jangan sampai terjadi kembali kasus minimnya *share benefit* hutang luar negeri yang bisa dinikmati penduduk -- kecuali para monopolis dan oligopolis. Bagaimana caranya agar penduduk dan juga perekonomian lokal dapat diuntungkan secara maksimal oleh modal asing, pemerintah harus merumuskan langkah-langkah pemberdayaan (*empowerment*) penduduk dan perekonomian lokal seoptimal mungkin.

Peningkatan terhadap pemasukan modal asing dalam struktur pembiayaan pembangunan Indonesia sebetulnya hanyalah *second best solution*. Sedangkan *first best solution*-nya adalah berupa penggalan sumber-sumber dana domestik, terutama melalui pajak.

Pajak bisa dijadikan andalan bagi pembiayaan pembangunan karena potensinya masih bisa digali secara lebih optimal. Selama periode 1984/1985-1994/1995, pendapatan pajak telah menanjak delapan setengah kali lipat, yakni dari Rp 4.788 triliun menjadi Rp 40.074 triliun. Lonjakan ini membuat kontribusi pajak terhadap penerimaan rutin APBN naik dari 30,1% menjadi 67,1%, *tax ratio* (rasio terhadap PDB) naik dari 5,2% menjadi 10,3%, dan rasio terhadap tabungan domestik meningkat tajam dari 75,1% menjadi 243,6% dalam periode yang sama.

Dalam mengembangkan pajak sebagai andalan sumber pembiayaan pembangunan, maka strategi pembangunan di bidang perpajakan yang harus ditempuh pemerintah harus berorientasi pada nilai tambah (*value added*) yang tinggi dan berkesinambungan (*sustainable*). Artinya pajak harus mengacu pada orientasi pertumbuhan dan sekaligus orientasi pemerataan. Untuk itu, langkah yang perlu ditempuh antara lain, *pertama*,



melakukan penyempurnaan sistem perpajakan secara kontinu guna mengimbangi perkembangan perekonomian masyarakat dan dunia usaha.

*Kedua*, mengikis praktek kolusi, pembukuan ganda, dan laporan fiktif melalui pembentukan standar pembukuan akuntansi dan pembukuan perpajakan yang seragam, atau dengan cara penyempurnaan penerapan sistem *self assessment*, penerapan *law enforcement* yang tegas, dan meningkatkan kemampuan aparat pajak dalam menyelenggarakan sistem perpajakan itu sendiri.

*Ketiga*, melakukan intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi perpajakan untuk meningkatkan penerimaan pajak. *Keempat*, mengembangkan sumber daya manusia perpajakan yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan berdedikasi.

Kebijakan-kebijakan yang mengacu pada peningkatan penerimaan pajak di atas harus diimbangi dengan konsistensi deregulasi dan debirokratisasi, restrukturisasi pasar domestik, iklim usaha yang kondusif, penghapusan berbagai distorsi yang mengganggu efisiensi, serta pengembangan infrastruktur.

Dengan adanya restrukturisasi ekspor, industri, dan pembiayaan pembangunan, di-

harapkan kapasitas dan kemampuan ekonomi nasional menjadi kokoh, sehingga terhindar dari ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh defisit transaksi berjalan, hutang luar negeri, inflasi maupun pengangguran. Masa depan stabilitas pembangunan nasional pun akan terjamin dan berjalan secara berkesinambungan dalam bentuk *a sustainable national development growth*.

## REFERENSI

- Alkadri. 1995. Tinjauan Ekonomi Makro Indonesia 1994 dan Prospek 1995. *Manajemen dan Usahawan Indonesia*, Maret-April.
- Bank Indonesia. 1995. *Statistik Ekonomi-Kuangan Indonesia XXVIII*, no. 09, September.
- , 1995. *Laporan Mingguan*, no. 1897, 31 Oktober.
- Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1995/1996*.
- Sritua Arif dan Adi Sasono. 1987. *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*. Lembaga Studi Pembangunan dan UI Press, Jakarta.
- Suseno Triyanto Widodo. 1991. *Indikator Ekonomi*. Kanisius, Yogyakarta.



## Para Penulis

- **Alkadri.**  
Memperoleh gelar sarjana dari Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas, Padang (1990). Sejak tahun 1991 bekerja di Direktorat Pengkajian Sistem Sosial Ekonomi dan Pengembangan Wilayah, BPP Teknologi, Jakarta.
- **Nurjaman Arsjad.**  
Sarjana Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (1964), dan mengikuti "professional and advanced training in public finance" di Berlin Barat (1975). Mantan Sekretaris Institut Ilmu Keuangan Departemen Keuangan (1970-1981) dan pernah berpartisipasi sebagai Staf CSIS (1976-1978). Sekarang menjadi Widyaiswara (dosen) pada Departemen Keuangan dan pada beberapa perguruan tinggi swasta.
- **Daniel D. Kameo.**  
Staf pengajar pada Fakultas Ekonomi, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga. Pada tahun 1995 mengikuti studi Pasca Sarjana pada Department of Agriculture and Resource Economics, Faculty of Economics, Business and Law, University of New England, Armidale, Australia.
- **Kusnadi.**  
Mahasiswa Program Studi Antropologi Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.
- **Vidhyandika Moeljarto.**  
Sarjana Antropologi UGM (1992). Sejak tahun 1993 menjadi staf peneliti CSIS di Departemen Ekonomi. Tahun 1995 memperoleh gelar MSc. dalam bidang Social Policy and Planning in Developing Countries dari The London School of Economics and Political Science, United Kingdom.
- **P. Nurwadono.**  
Staf pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. Pada tahun 1994 memperoleh Ford Foundation Scholarship untuk mengikuti Program Master di Department of Economics and Statistics, National University of Singapore.
- **Ramlan Surbakti.**  
Staf pengajar FISIP dan Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.



Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:  
Biro Pemasaran  
Centre for Strategic and  
International Studies  
Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160  
Telepon: 3865532 s/d 35

Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap di-  
jukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535; Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.